



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

SPEED
For a Better Business
Environment

O QUADRO LEGAL E O INVESTIMENTO

COMO MELHORAR A LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA DE MOÇAMBIQUE

Outubro 2015

Esta publicação foi produzida para revisão pela Agência de Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos. Foi elaborada por DAI and Nathan Associates Inc.

O QUADRO LEGAL E O INVESTIMENTO

COMO MELHORAR A LEGISLAÇÃO FUNDIÁRIA DE MOÇAMBIQUE

Nome do Programa:	Feed the Future: Building Capacity for African Agricultural Transformation (Africa Lead II)
Financiador:	USAID Bureau of Food Security
Número de Contrato:	AID-OAA-A13-00085
Adjudicatários:	DAI e Nathan Associates Inc
Data de Publicação:	Outubro de 2015
Autores:	Christopher Tanner Taciana Peão Lopes André Cristiano

Os pontos de vista expressos pelos autores nesta publicação não reflectem necessariamente o ponto de vista da Agência de Desenvolvimento Internacional do Governo dos Estados Unidos.

AGRADECIMENTOS

Os autores do presente trabalho gostariam de agradecer a colaboração de todos os intervenientes, designadamente representantes de instituições governamentais, CTA , sector privado, parceiros de cooperação, entrevistados e participantes no seminário publico, que muito contribuíram para as reflexões contidas no presente relatório.

Uma palavra especial de apreço é dirigida ao Dr. Carlos Serra e à Dra. Sheila Meneses pelo excepcional contributo dado ao presente trabalho.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	II
ABREVIATURAS	IV
SUMÁRIO EXECUTIVO	VI
INTRODUÇÃO	1
ESTRUTURA E CONTEÚDO DO RELATÓRIO	2
CONTEXTO	4
CONTEXTO SOCIOECONÓMICO	4
A TERRA E A ECONOMIA	9
CONTEXTO INSTITUCIONAL	12
CONTEXTO INTERNACIONAL	13
QUESTÕES A RESOLVER	16
INTRODUÇÃO	16
QUESTÕES QUE REQUEREM ALTERAÇÃO OU CLARIFICAÇÃO	19
Transmissão do DUAT	19
Definição de “Benfeitorias”	23
Cessão de Exploração	25
Acesso Negociado à Terra Ocupada	28
Regulamento do Solo Urbano	33
Reassentamento	34
Ordenamento Territorial	38
Turismo	39
Indemnização	40
Sistema Tributário	42
Lei do Ambiente	43
Registo Predial	44
CONCLUSÕES	47
COMENTÁRIOS FINAIS	52
ANEXO A	56
REVISÃO DO QUADRO JURÍDICO	56
CONCLUSÕES	80
BIBLIOGRAFIA	83

ABREVIATURAS

BM	Banco Mundial
CFJJ	Centro de Formação Jurídica e Judiciária (do Ministério da Justiça)
CTA	Confederação das Associações Económicas de Moçambique
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional (Reino Unido – <i>Department for International Development</i>)
DINAGECA	Direcção Nacional de Geografia e Cadastro (pré-DNTF)
DNPDR	Direcção Nacional de Promoção do Desenvolvimento Rural
DNTF	Direcção Nacional de Terras e Florestas
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento de Terra
DVGT	Directrizes Voluntárias para a Governação Responsável de Terras, Pescas e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional, da FAO
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Agência das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (<i>Food and Agricultural Organization</i>)
FCT	Fórum de Consulta sobre as Terras
iTC	Iniciativa de Terras Comunitárias
LOT	Lei de Ordenamento do Território
LT	Lei de Terras
MITADER	Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural
PDUT	Plano Distrital de Uso da Terra
PIRA	Princípios para o Investimento Responsável em Agricultura
PNT	Política Nacional de Terras (1995)
RLT	Regulamento da Lei de Terras

RSU Regulamento do Solo Urbano

SPEED Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e de Empresas (*Support Programme for Economic and Enterprise Development*)

SPGC Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro

USAID Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional

ZIT Zonas de Interesse Turístico

SUMÁRIO EXECUTIVO

O objectivo último deste relatório é encorajar mais e maior investimento na terra, incluindo encontrando formas de tornar o acesso à terra mais fácil para os investidores privados. No seguimento de uma análise abrangente da lei da terra e de outras leis pertinentes, o relatório identifica problemas com o quadro jurídico existente e propõe “opções e recomendações para melhorar os instrumentos legais actuais, com vista a agilizar os procedimentos administrativos para obtenção fácil do acesso à terra (DUAT) e promover o investimento na terra”.

Em resposta também a opiniões expressas no contexto da adequação da política e quadro jurídico actual para a terra em Moçambique – a política e a lei datam de meados da década de 1990 – o relatório começa por uma avaliação do contexto actual em que o quadro jurídico está a ser utilizado. Embora admitindo que ocorreram muitas alterações desde o momento, logo após o fim da Guerra Civil em 1992, em que a actual Lei de Terras de 1997 foi desenvolvida e aprovada, a avaliação conclui que, em termos estratégicos gerais, a abordagem e objectivos sociais deste quadro permanecem altamente relevantes nas condições da actualidade. Estas podem resumir-se como se segue:

- Uma maioria de população composta por pequenos agricultores de subsistência sem direitos sobre a terra registados e, por isso, vulneráveis
- Uma maioria de população ainda em pobreza absoluta, com má escolarização e sem partilhar os ganhos obtidos nos últimos 15-20 anos
- Uma elevada dependência da terra para a subsistência, principalmente através de acesso e sistemas de gestão locais, consuetudinários e informais
- Uma procura crescente de terra por investidores do sector privado, nacionais e internacionais
- Um Governo apostando ainda com mais força no investimento privado – em terra e em outras áreas da economia – para gerar crescimento
- Pressupostos do Governo que o crescimento agrícola liderado pelo investimento irá “infiltrar-se” até aos pobres, com o pressuposto muito confiante sobre a criação de empregos para aliviar a pobreza
- Uma administração da terra muito débil, virtualmente inalterada desde meados dos anos 90 – servindo as necessidades de uma minoria urbana com pretensões a terra para recreio e necessidades de investimento

O relatório constata ainda que tanto a política como o quadro jurídico actuais estão bastante alinhados com as boas práticas internacionais, como manifestado nas Directrizes Voluntárias para Governação da Posse da Terra, Pescas e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional (DVGTT) de 2012, da FAO, e nos Princípios para o Investimento Responsável na Agricultura (PIRA) de 2014. Por isso, não são recomendadas grandes alterações. Não obstante, são necessárias mudanças em determinadas áreas para fazer face aos imperativos económicos do Moçambique moderno. Neste contexto, identificam-se duas “questões de terra” fundamentais:

- Expansão das áreas cultivadas por pequenos agricultores que tenham acesso a terra ociosa e melhoria da produtividade da agricultura de pequena escala
- Conseguir muito mais da terra actualmente disponível em produção (arável, pecuária, silvicultura, etc.) – promovendo o acesso dos investidores privados a terra não utilizada ou subutilizada

A primeira destas questões é resolvida mediante leis, regulamentos e outros factores que dêem aos investidores a confiança necessária para usarem as suas reservas financeiras ou procurarem empréstimos e outros meios, para expandir a produção e adoptar novas técnicas de melhoria da produtividade. A segunda implica a afectação de terra aos que melhor a podem utilizar. Na ausência de um mercado de terras – a Constituição determina que toda a terra pertença ao Estado e não possa ser transaccionada ou hipotecada, nem transferida onerosamente, de nenhum modo –, terão de desenvolver-se outros mecanismos para garantir que o valor dos investimentos feitos na terra possa ser transaccionado, facilitando o processo de crescimento e acumulação de capital, bem como o reinvestimento.

Assim, a análise passa a listar as diferentes áreas da legislação e regulamentação onde existem constrangimentos e problemas legais que requerem clarificação ou ajustamento.

A questão da segurança da posse como condição de *certeza* e de *segurança* está adequadamente disposta: embora a terra não possa ser propriedade privada, o “título de arrendamento” do Estado “direito de uso e aproveitamento da terra” (ou DUAT), proporciona um horizonte temporal seguro de 50 anos, com direito a renovação. Há problemas em torno do período “de arranque” que precisam ser resolvidos, que são discutidos em mais pormenor no corpo do relatório. Mas, em termos gerais, o quadro jurídico, *se devidamente aplicado*, oferece aos investidores segurança e tempo bastante para investir, recuperar os custos e realizar lucros.

A questão da transferência do DUAT quando os investimentos são transaccionados é consideravelmente mais complexa, e é nela que deve concentrar-se a atenção. O relatório identifica dois contextos principais

em que a transferência pode, ou deve, ser facilmente realizada, para que a terra possa servir a função de criadora de riqueza e de determinante do desenvolvimento económico:

- Transferência de terra para terceiros quando os investimentos em infraestruturas ou benfeitorias feitos sobre a terra são comprados, vendidos, hipotecados, etc., passando o DUAT para o novo proprietário dos activos
- Transferência da terra para terceiros que, depois, usa a terra para as suas próprias finalidades, com o DUAT permanecendo na posse do detentor original (por outras palavras, formas de “arrendamento” ou parceria envolvendo terra)

O relatório examina estes dois pontos em detalhe e faz recomendações claras. Para o primeiro, propõe o modo segundo o qual as transferências de DUAT são tratadas em áreas urbanas quando os investimentos são vendidos seja aplicado à venda de investimentos nas áreas rurais. Presentemente, um investimento rural pode ser vendido mas o comprador tem de requerer ao Estado que lhe conceda um novo DUAT relativo à terra que em princípio acompanha o investimento. Isto não é legalmente garantido e o processo administrativo subsequente pode ser moroso, fazendo atrasar a transacção de tal modo que esta nem chegue a ter efectivamente lugar. Nas áreas urbanas, quando um edifício é vendido, o DUAT relativo à terra onde está construído passa automaticamente para o comprador, mediante um processo administrativo muito mais simples e livre de incertezas discricionárias.

A questão do arrendamento da terra tem sempre sido sujeita, na prática, a um veto político. Com raízes no medo pós-independência que reemergisse uma nova classe capitalista mais rica, a ideia dos arrendamentos tem estado fora de questão, mesmo no momento em que a actual lei estava a ser desenvolvida. A Lei de 1997 e o seu regulamento inclui, todavia, a possibilidade de “cessão do uso” a terceiros mantendo o DUAT (*cessão de exploração*). Nos últimos 2 ou 3 anos, esta questão tem sido alvo de debate ao nível do Fórum Consultivo da Terra e, de facto, foi redigido um novo Decreto para regular como este tipo de transferência de uso para terceiros é feito. O relatório constata que já é seguramente altura de tratar este assunto segundo aquilo que ele é – uma forma de “arrendamento da terra” – e lidar com ele de maneira a que seja permitido os arrendamentos desempenharem a sua função como meio importante de afectação de recursos numa economia de mercado. A análise jurídica verificou que o novo Decreto é, na realidade, inconstitucional, e isso é explicado no relatório. A proposta é que seja revista toda a questão da “cessão de exploração” e dos arrendamentos, e que seja construído um novo consenso político antes de voltar a redigir o Decreto.

A terceira questão fundamental identificada, e que se encontra no cerne das duas já discutidas acima, é a definição do que constitui um “investimento”. Actualmente, usa-se o termo jurídico “benfeitorias”, que tem uma definição clara no regulamento da Lei de Terras:

“(...) toda a despesa feita para conservar ou melhorar a terra. As benfeitorias classificam-se em necessárias, úteis ou voluptuárias. São benfeitorias necessárias as que têm por fim evitar a perda, destruição ou deterioração da terra; úteis as que, não sendo indispensáveis para a sua conservação, lhe aumentam, todavia, o valor; voluptuárias as que, não sendo indispensáveis para a sua conservação nem lhe aumentando o valor, servem apenas para recreios do benfeitorizante¹.”

A necessidade de refazer esta definição e torna-la muito mais clara quanto ao seu significado – incluindo a ideia do seu alargamento para abarcar uma diversidade maior de cenários de investimento – foi firmemente sublinhada por um quadro superior de leis numa reunião pública que teve lugar para discutir as constatações da equipa de consultores. De facto, esta debilidade na lei há muito que é reconhecida, especialmente no contexto das comunidades rurais e outras que desejam ceder a sua terra a terceiros (através do mecanismo prescrito na lei de consulta e acordo, seguido da emissão de um novo DUAT) nos casos em que não haja “benfeitorias” na terra reconhecidas como tal. Estas entidades ficam, por isso, afastadas de todas as oportunidades de realização do valor dos seus investimentos na sua terra, ficando, ao invés, limitadas a aceitar um pagamento compensatório imposto burocraticamente pela perda das culturas existentes e de qualquer habitação ou infra-estrutura acessória que exista na terra em causa.

Também no contexto urbano, esta questão está na base daquilo que é, na prática, um mercado de terras recorrendo a lacunas na lei. Assim sendo, a definição de “benfeitoria” é esticada por todos de modo a incluir simplesmente o levantamento de uma parede em torno de um pedaço de terra ou a colocação de rochas ou outros marcos para indicar que um talhão de terra foi “parcelado” para habitação futura ou desenvolvimento de outras infra-estruturas.

Estritamente falando, é sempre a benfeitoria que é vendida. Nos casos em que a benfeitoria não passa de uma parede grosseira à volta de um pedaço de terra intocada, a legalidade da transacção é levada ao limite.

Em consequência, o relatório propõe que esta questão seja minuciosamente debatida e que seja produzido um novo regulamento para introduzir clareza e para alargar a definição, de modo a permitir a transacção

¹ A versão inglesa é de FREY, Adrian (2004): *Land Law Legislation*. Maputo, MozLegal Lda., com patrocinadores como a então Direcção Nacional de Geografia e Cadastro (DINAGECA)

de uma diversidade muito maior de benfeitorias que, por sua vez, provoquem o processo de transferência de DUAT tal como acima proposto. Neste contexto, é feita referência à legislação de outros países que fizeram isto com êxito, num panorama semelhante em que “a terra pertence ao Estado”, com particular referência ao que os agricultores locais podem “vender” como benfeitorias à terra e sobre ela (é este o caso da Etiópia).

A quarta área de grande debate e preocupação é a questão daquilo que aqui é chamado o “acesso negociado a terra já ocupada”. Esta é a questão das “consultas comunitárias”, que é uma das características fundamentais da Lei de Terras de 1997 e a principal garantia de cariz prático dos direitos locais à terra (DUAT) adquiridos por ocupação costumeira. Os críticos alegam, e com razão, que a lei e o regulamento são muito parcos em detalhes sobre como devem ser realizadas as consultas, quem representa a comunidade, e quais os efeitos legais. O relatório reafirma firmemente a necessidade de manter este importante e inovador instrumento, mas também sublinha a necessidade de tratar das preocupações levantadas. Sublinha que o apelo para legislar sobre a “representação e actuação” da comunidade, formalmente previsto no Artigo 30 da Lei de Terras de 1997, nunca foi, de facto, realizado. Em vez disso, várias interpretações baseadas em legislação local e em novos decretos emanados do Fórum Consultivo da Terra tentaram, de forma fragmentada, lidar com o problema. O relatório apela a que a exigência do Artigo 30 seja cumprida em pleno, precedida de um debate apropriado sobre o tema que se baseie principalmente na experiência de quem tenha feito consultas comunitárias nos últimos anos, em especial organizações da sociedade civil que apoiem as comunidades neste processo, aparentemente simples mas, na realidade, complexo. Faz ainda apelo a que o recente Decreto seja revisto nas áreas em que introduz novos participantes com poderes de aprovação no processo de consulta (Assembleias Distritais), em contradição com o que já consta na Lei de Terras, hierarquicamente superior.

Uma quinta questão fundamental identificada é a inconstitucionalidade do actual Regulamento do Solo Urbano, formalmente aprovado em 2006 e que entrou em vigor seis meses depois. A formulação deste regulamento permite, efectivamente, uma forma de venda de terra através do leilão de lotes subdivididos com planos de urbanização aprovados, e, talvez ainda mais importante em termos de direitos e impactos sociais, anula efectivamente os direitos adquiridos da maior parte dos pobres urbanos que vivem em habitações não planificadas e, em grande medida, ilegais, na periferia de todas as cidades e vilas de Moçambique. O relatório propõe soluções para ambos os problemas, primeiramente, uma vez mais, por referência à questão do que constitui uma benfeitoria e exigindo que qualquer nova definição seja firmemente aplicada e respeitada, e, em segundo lugar, apelando à remoção de todas as referências à nulidade de direitos adquiridos por ocupação se essa ocupação não corresponder à planificação urbana aprovada.

De seguida, o relatório passa a identificar uma série de outros assuntos controversos que requerem clarificação através de novos regulamentos ou decretos, sem necessidade de emendas às leis subjacentes. Aqui incluem-se assuntos como:

- Reassentamento – alinhamento da nova Lei do Reassentamento com os procedimentos actuais de consulta comunitária e com o mapeamento de direitos adquiridos (delimitação e plano de exploração de terras comunitárias)
- Ordenamento territorial – necessidade de se implementar inteiramente esta importante legislação como condição facilitadora das propostas de transferência de DUAT, acima, para que sejam viáveis e implementadas dentro de parâmetros claros de planificação e de alteração de uso.
- Regras de compensação – necessidade de se criar um conjunto comum de princípios básicos com base no que já existe em diversas leis, e de se desenvolver subconjuntos internamente coerentes de regulamentos e procedimentos para contextos específicos, como sejam projectos agrícolas e silvícolas de grande escala (aquisições de terras pelo sector privado), o reassentamento devido a projectos públicos, de prospecção e exploração de minas e hidrocarbonetos que impliquem esse reassentamento.
- Tributação de terras – também necessária para complementar e facilitar a proposta de transferência de DUAT e para estimular a reafecção de terra e o redimensionamento de concessões existentes para quem tenha mais capacidade de utilizar a terra, quer através de DUAT quer através de arranjos de “arrendamento” de diversos tipos.
- Lei do Ambiente – clarificar os mecanismos de consulta pública (distinto das consultas comunitárias sobre transferência de DUAT) e clarificar quando têm de ser realizados EISA (logicamente, estes devem preceder a emissão de DUAT provisórios, e não realizarem-se quando os DUAT sejam definitivos)
- Lei do Turismo – a declaração de Zonas de Interesse Turístico não implica que os DUAT existentes **tenham de ser alinhados** com a legislação do regime do turismo, nem os novos DUAT privados devem ser sujeitos a este requisito (as ZIT são *instrumentos de planificação* para evitar a aprovação de projectos inapropriados em áreas turísticas)
- Lidar com o Registo Predial – encontra-se sob tutela do Ministério da Justiça e tem um papel fundamental no que toca à utilização do DUAT para contratar empréstimos ou em certos outros contextos de negócios, mas sempre foi, e continua a ser, excluído dos programas de “melhoria da administração de terras” (constituindo, por isso, um entrave sério ao investimento em Moçambique)

Em Conclusão, o relatório sumariza todos os pontos referidos acima e apela a que sejam abordados no contexto do Fórum Consultivo da Terra, o mecanismo lógico e apropriado para analisar e alterar a legislação existente. Num capítulo de Observações Finais, contudo, faz um alerta claro para que todas as alterações sejam feitas com grande cuidado. Primeiramente, e fazendo de novo referência à avaliação do contexto, sublinha que a *formulação estratégica* da política e quadro jurídico actuais continua a ser relevante no presente, e que as preocupações sociais subjacentes abordadas pela PNT e pela Lei de Terras de 1997 requerem uma abordagem baseada nos direitos, participativa e de reforço da equidade, que o quadro oferece. Nenhuma alteração a fazer deve por em causa esta abordagem nem fragilizar o potencial e a força dos instrumentos desenvolvidos, em particular o aspecto da consulta comunitária e a necessidade de identificar direitos adquiridos pré-existentes antes de qualquer novo investimento, seja ele público ou privado.

Em segundo lugar, o relatório observa que, sem dúvida, o maior foco de preocupação dos investidores está relacionado com a ineficiência ou mesmo incompetência administrativa, e não com os constrangimentos jurídicos *per se*. Torna-se claro junto de muitas fontes nos últimos anos que a administração pública de terras é ainda gravemente deficiente, quase ineficaz ao nível local, respondendo ainda apenas às necessidades de uma pequena elite urbana, que tem capacidade de manipular o sistema de acordo com as suas necessidades. Além disto, existe todo o entorno da economia política do país, com relações de poder grandemente desiguais entre os que estão próximos do poder (ao nível nacional e provincial) e os que estão no nível local, cuja terra pode agora ser protegida legalmente pela Lei de Terras de 1997 mas que, apesar disso, estão muito expostos à apropriação de terras e à “captura pela elite” dos seus direitos, em grande parte não registados, sobre a terra e os recursos naturais.

Em terceiro lugar, e de importância fundamental, a questão da *segurança* e da *certeza* exige, mais que tudo, um estado de direito. Torna-se óbvio em todas as conversas sobre a governação da terra em Moçambique que o cerne de muitos problemas e dificuldades com a aplicação da Lei de Terras é a presteza com que actores essenciais põem de lado o quadro jurídico para perseguirem os seus próprios objectivos (sejam estes “oficiais” no interesse nacional ou em vantagem pessoal). Se este problema não for tratado então, uma vez mais, todas as alterações ao quadro jurídico serão nulas e inúteis, mais valendo que se fique com o que já existe actualmente.

Finalmente, o relatório ainda observa que o novo governo já aquilo que é a primeira reforma institucional real no “sector das terras” desde que a PNT fez apelo à reforma institucional como parte do plano de implementação da nova política (a primeira parte do plano foi a revisão da Lei de Terras, realizada com êxito, mas deixada depois à implementação por uma administração de terras não reformada e conservadora).

Com a criação do MITADER, Moçambique tem finalmente o potencial para implementar cabalmente a progressista e altamente conceituada Lei de Terras de 1997. Com as mudanças acima propostas de elevação das suas *credenciais económicas deixando o seu propósito social intacto*, e com um quadro institucional novo beneficiando de forte apoio de doadores (ao nível nacional e *distrital*), a implementação cabal do quadro pode agora ser possível. Argumenta-se aqui que não dever ser feitas novas alterações de vulto à legislação enquanto as opções apresentadas por esta nova situação não tiverem sido inteiramente exploradas e testadas na prática. Só então será possível verificar se ela é de facto “inimplementável” e exige mudanças mais substantivas.

INTRODUÇÃO

Este relatório foi encomendado pelo Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e de Empresas (SPEED – Support Program for Economic and Enterprise Development), no contexto do seu apoio à CTA – Confederação das Associações Económicas de Moçambique². O seu objectivo último é encorajar um maior e mais produtivo investimento na terra, incluindo a identificação formas de tornar o acesso à terra mais fácil para os investidores privados. Após uma análise exaustiva da legislação de terra e outra relevante, o relatório identifica problemas no quadro legal existente e propõe “opções e recomendações para melhorar os instrumentos jurídicos existentes, com vista a agilizar os procedimentos administrativos para aceder aos títulos de terra (DUAT) e promover o investimento nesta”³.

Embora o cliente principal seja a CTA– Confederação das Associações Económicas de Moçambique, pretende-se também que as constatações e recomendações sejam apresentadas ao Governo de Moçambique e a outras partes interessadas no VIII Fórum Consultivo da Terra (FCT), a ter lugar na Beira, em Outubro de 2015.

A análise do quadro jurídico existente compreendeu uma revisão de literatura exaustiva de todas as leis pertinentes e publicações relacionadas, e entrevistas com actores do Governo, sociedade civil, sector privado, académicos e juristas. As constatações e propostas iniciais foram então desenvolvidas numa apresentação em PowerPoint, que foi mostrada à CTA primeiramente e, de seguida, a quadros da administração estatal de terras – na altura ainda Direcção Nacional de Terras e Florestas, que passaria pouco depois a Direcção Nacional da Terra, no Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER). Os comentários feitos nestas reuniões foram integrados numa nova apresentação a uma audiência pública aberta de peritos jurídicos nacionais e representantes do sector privado e da sociedade civil.

As constatações e propostas foram também discutidas numa reunião com um doador importante que apoia intervenções no sector da terra em Moçambique (a Holanda⁴) e com o Banco Mundial. Esta reunião com-

² Um projecto da USAID para melhorar o ambiente de negócios através de melhores políticas comerciais e de investimento. O objectivo do SPEED é ter mais empresas a fazer mais negócio, resultando em mais comércio e investimento, e numa situação de concorrência mais forte.

³ Termos de Referência. São apresentados na sua totalidade em Anexo.

⁴ A Holanda e a Suécia apoiam o programa de desenvolvimento GesTerra, de vários milhões de dólares americanos, na Direcção Geral de Terras e Florestas. A Holanda apoia tem também vindo a apoiar a implementação e consolidação da Lei de Terras desde o final dos anos 90, através de projectos implementados pela FAO com parceiros do governo e a sociedade civil.

preendeu uma segunda apresentação feita por uma pequena equipa internacional que se encontra a realizar uma análise funcional da DNTF na preparação desta para as reformas institucionais do novo “superministério” MITADER. Isto permitiu à equipa comparar e alinhar as suas constatações com os resultados prováveis desta análise. O relatório que se segue apresenta os resultados finais deste processo interactivo de análise e discussão⁵. As conclusões e recomendações são, todavia, o resultado da análise realizada pela equipa de consultores e não representam a posição de nenhuma agência ou pessoa consultada.

ESTRUTURA E CONTEÚDO DO RELATÓRIO

A Política Nacional de Terras e a Lei de Terras datam ambas de meados da década de 90. Foram manifestadas opiniões durante as reuniões quanto à necessidade de uma alteração mais radical para alinhar a lei com as alterações que ocorreram desde que foi aprovada. Foram também expressas outras preocupações sobre a Lei de Terras de 1997 ser “bonita mas impossível de implementar”. Estes são pontos legítimos, que devem ser examinados antes de embarcar numa abordagem que se limite meramente a ajustar a lei e regulamento existentes.

Assim, o relatório começa com uma avaliação da relevância geral do quadro jurídico para as terras e recursos naturais, no contexto do Moçambique de hoje. Esta avaliação oferece um pano de fundo contra o qual se deve realizar esta revisão legal. Se o quadro vier a mostrar-se ainda adequado em geral, será suficiente fazer ajustamentos a algumas áreas, para responder aos Termos de Referência. Se não for esse o caso, então serão necessárias alterações mais profundas de política, implicando alterações legais fundamentais – na realidade, uma nova Lei. Embora os autores pudessem comentar sobre o que pode ser necessário, não seria possível fazer recomendações mais concretas sem uma análise da política. De facto, os consultores consideram que o quadro legal existente *é ainda, em geral, apropriado* ao actual contexto socio-estrutural de Moçambique.

O capítulo seguinte do relatório passa a enumerar as principais áreas problemáticas identificadas na análise e discute cada uma delas, com propostas de alteração de aspectos específicos do quadro legal actual. Estas são apresentadas num formato linear, dirigido a todas as partes interessadas e decisores. Para mostrar a base técnica e académica da discussão, a análise legal completa inclui-se em Anexo, juntamente com a bibliografia de outros documentos consultados.

⁵ No portal do SPEED está disponível uma versão final e mais detalhada da apresentação em PowerPoint.

O relatório termina com as Conclusões e Comentários Finais. As Conclusões resumem as principais constatações e propostas, enquanto os Comentários Finais as colocam no contexto mais alargado de outros constrangimentos ao investimento que a equipa considera serem, em si, um constrangimento muito maior ao investimento que qualquer característica específica do quadro jurídico. Estes são os seguintes:

- A falta de confiança no Estado de Direito em Moçambique actualmente, partilhada por todos os investidores e pelos que os apoiariam;
- O desafio ainda geralmente complexo de “fazer negócio” em Moçambique;
- A capacidade extremamente fraca da administração pública de terras para implementar eficazmente qualquer quadro jurídico, independentemente das alterações feitas.

Os Comentários Finais também sublinham que o relatório surge numa altura de mudanças institucionais sem precedentes “no sector das terras”. O surgimento do MITADER é a primeira grande mudança institucional desde que a Política Nacional de Terras de 1995 (PNT) fez apelo à reforma institucional *como parte da estratégia de implementação da PNT*⁶. A perspectiva de, finalmente, haverem instituições de terras capazes de implementarem a Lei de Terras, tem de ser considerada antes que, apressadamente, sejam alteradas leis que podem ainda ser relevantes mas que têm sido “in-implementáveis” devido a factores políticos e institucionais que agora se alteram.

⁶ Política Nacional de Terras, Parte B.

CONTEXTO

Moçambique mudou muito desde que foram desenvolvidas a Lei (1995) e a Política Nacional (1997) de Terras. Ambos os instrumentos estão ainda em vigor e têm sido amplamente elogiados no país e internacionalmente. Apesar disso, muitos comentadores crêem que é altura de uma mudança. A equipa escutou observações como “é uma lei linda mas impossível” e “se não se consegue implementá-la, precisamos de uma nova lei”. As dificuldades encontradas pelos investidores que procuram terra e a quantidade crescente de conflitos em torno desta são também citadas como evidência de que a lei não está a funcionar como se pretendia.

Estes pontos de vista têm mérito e devem ser abordados. Se estiverem certos, não é suficiente olhar para como devem ser alterados fragmentos da lei. Deve ser realizada uma análise mais radical da política antes de serem consideradas quaisquer alterações. Não obstante, é importante avaliar primeiro o que mudou desde 1995 e se a estratégia subjacente da PNT é ou não ainda relevante. Se já não for, deverão ser consideradas alterações que transcendam ajustamentos aos regulamentos. Se ainda for relevante, quaisquer alterações a serem consideradas devem respeitar os princípios da PNT e evitar erodirem os ganhos obtidos com a Lei de Terras de 1997.

CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Embora uma análise exaustiva de Moçambique “então e agora” esteja fora do âmbito dos Termos de Referência deste relatório, é possível estabelecer algumas características fundamentais do país como era em 1995/97, quando a PNT e a Lei de Terras foram concebidas, e o que é hoje.

A PNT e a Lei de 1997 foram desenvolvidas num ponto de viragem da história de Moçambique. Não havia muito tempo que a guerra civil tinha acabado e uma nova Constituição multipartidária e o ajustamento estrutural construído o palco para uma nova economia de mercado. Com a paz, em 1992, o investimento nas áreas rurais tornou-se subitamente atractivo, e o interesse do sector privado nas vastas áreas de terra “não utilizada” surgiu rapidamente. Porém, milhões de pessoas refugiadas e deslocadas estavam também a regressar à mesma terra “não utilizada” que tinham sido forçadas a abandonar por causa do conflito armado e de graves secas. Não havia emprego urbano, e nem os retornados nem o Estado tinham os meios para voltar a por a terra a produzir. O investimento privado tornar-se-ia essencial para criar emprego.

Assim, foi encomendada uma análise total da política, com uma informação complexa: assegurar os direitos locais à terra (para salvaguardar a subsistência rural) e facilitar o acesso seguro à terra pelos investidores. A propriedade do Estado não estava então, nem está hoje, aberta a debate. Trabalhando dentro desta limitação, mas ainda com base nas garantias constitucionais de “direitos adquiridos”, o principal avanço conseguido pela PNT encontra-se no segundo dos seus sete princípios:

“Garantia de acesso e uso da terra à população bem como aos investidores. Neste contexto, reconhecem-se os direitos costumeiros de acesso e gestão das terras das populações rurais residentes promovendo justiça social e económica no campo”.

A PNT resultante foi clara quanto a que o investimento não deve lesar direitos existentes sobre a terra e deve aportar benefícios reais às populações residentes. A PNT também dispôs claramente sobre o uso partilhado dos recursos da terra entre as comunidades existentes de minifundiários e os investidores. Assim:

“(...) a comunidade pode entrar como parceira no investimento, compartilhando os lucros e os benefícios do investimento”.

O complexo desafio de gerir estes tipos de uso da terra, essencialmente opostos, está bem resumido na “declaração de missão” dos seus princípios nucleares:

“Assegurar os direitos do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais, assim como promover o investimento e o uso sustentável e equitativo destes recursos”.

Isto é uma agenda de desenvolvimento, concebida para promover o bem-estar do povo moçambicano através de um processo de investimento privado no campo gerido pelo Estado. Não é uma agenda puramente direccionada à facilitação do acesso à terra pelo sector privado. Dadas as condições que persistem ainda em Moçambique (ver abaixo), esta qualificação fundamental é, ainda, altamente relevante.

Com a PNT criada, uma Comissão Interministerial de Legislação de Terras começou a desenvolver uma nova Lei de Terras, que foi aprovada em Outubro de 1996. Os regulamentos de aplicação foram implementados no final de 2000. A forma participativa e aberta em que foram desenvolvidos deram à legislação e à política de terras uma grande legitimidade e um sentimento nacional de apropriação. Essa legitimidade e sentimento ainda existem hoje, pelo que as alterações a fazer devem esforçar-se para os manter.

É claro que o país mudou desde meados dos anos 90. As enormes injeções de capital por doadores apoiaram o desenvolvimento e a capacitação institucional e a reconstrução de infra-estruturas e serviços. As reformas macroeconómicas prosseguiram. Existe hoje uma forte economia de mercado, com um sector financeiro que, pura e simplesmente, não existia em 1995, e, nos últimos anos, o investimento do sector

privado aumentou dramaticamente. Pondo de parte as dificuldades políticas actuais entre o governo e a oposição da RENAMO, a paz e a relativa estabilidade política permitiram aos moçambicanos de todos os tipos responderem às novas oportunidades económicas e beneficiarem com elas.

As reformas económicas e legais em todos os principais sectores criaram claramente um clima que atrai investidores, apesar dos receios relativos ao risco e às dificuldades de “fazer negócio” (Moçambique ainda está classificado em 127º lugar entre 189 países no relatório anual do Banco Mundial). Os projectos vão desde a “mega” fundição de alumínio MOZAL a pequenos e grandes investimentos no turismo, agricultura e florestas. Em breve, o país poderá desfrutar de um enorme aumento do PIB devido aos projectos de carvão, gás e petróleo.

As pessoas próximas dos círculos do poder nacional e provincial conseguiram aceder a grandes áreas de terra. Na sua maior parte, estas áreas encontram-se não utilizadas, já que os seus “proprietários” procuram oportunidades de parceria com investidores (segundo afirmam alguns, esta é uma das razões do fracasso da lei de 1997). Contudo, estes problemas fazem parte da vida político-económica do país, não sendo resultado do quadro legal de terras. Esta é uma realidade que influenciaria qualquer lei ou prejudicaria quaisquer mudanças no sentido de uma lei progressista que ofereça garantias de desenvolvimento ao moçambicano comum.

A nova classe média urbana também beneficiou bastante com as oportunidades que surgiram ao longo deste percurso. Muitos também tomaram concessões de terra recorrendo às disposições da lei de 1997, efectuando consultas comunitárias e navegando ao longo da burocracia estatal arcaica. Aqui, as dificuldades residem ao nível da administração – são relaxadas através das alavancas do poder ou contornando as regras.

Fica claro que as características mais progressistas da lei de 1997 não foram inteiramente respeitadas e não materializaram todo o seu potencial. Para sublinhar este ponto, as consultas públicas realizadas no contexto das concessões para os novos investimentos de GPL no norte foram novamente realizadas pelo novo governo que considerou que as primeiras terão sido mal processadas e serem ilegais. Com o crescimento económico e a procura crescente por terra marginalizando os direitos locais, apesar das disposições da PNT e da lei de 1997, é fácil compreender porque é que os “cépticos da Lei de Terras” defendem a necessidade de um novo quadro jurídico.

No entanto, as altas taxas de crescimento económico e o sector urbano sofisticado – com bancos, hotéis, restaurantes e casas de luxo para a elite – não são necessariamente suficientes para um tipo de mudança que justificasse uma alteração radical da política. Um olhar mais atento às evidências recentes sobre po-

breza e outros indicadores sociais sugere que, sociológica e estruturalmente, a paisagem nacional não se alterou grande coisa, de facto, desde 1995. Tal como então, as suas principais características actuais são:

- Uma maioria de população de pequenos agricultores de subsistência, com direitos não registados e vulneráveis sobre a terra
- Uma maioria de população ainda em situação de pobreza absoluta, mal escolarizada e sem partilhar os ganhos dos últimos 15-20 anos
- Uma forte dependência da terra para fins de subsistência, principalmente através de sistemas costumeiros e informais de acesso à terra e sua gestão
- Uma procura crescente de terra por investidores do sector privado, nacionais e estrangeiros
- Um governo apostando ainda mais fortemente no investimento do sector privado – na terra e outras áreas da economia – para gerar crescimento
- Pressupostos do governo que o crescimento originado pelo investimento agrícola irá “infiltrar-se” até aos pobres, com pressupostos excessivamente confiantes quanto à criação de empregos e alívio da pobreza
- Uma administração de terras muito deficiente, virtualmente inalterada desde meados dos anos 90, que serve as necessidades da minoria urbana com aspirações a terra para satisfazer as suas necessidades de recreio e investimento

A evidência recente demonstra que muito pouco se “infiltrou” até aos pobres e desfavorecidos. O inquérito aos agregados familiares de 2008/2009 mostrou que, embora o número de moçambicanos a viverem em pobreza absoluta tivesse caído de 70 por cento, em 1997, para 54 por cento, a vasta maioria da população ainda vive com menos de USD 1,25 por dia e carece de condições básicas essenciais como água potável, serviços de saúde e escolas. Escapando por pouco à pobreza opressiva, a maioria das pessoas ainda é desesperadamente pobre. Com uma pequena elite desfrutando os benefícios do crescimento, a “redução da pobreza” ainda tem um longo caminho a percorrer. Além disso, mais de 70 por cento das famílias pobres vivem em áreas rurais e dependem da terra para a sua subsistência. A perda desta terra devida a promessas de empregos de baixo salário e, provavelmente, precários, deixá-las-ia vulneráveis à insegurança alimentar e presas numa armadilha de pobreza ainda mais profunda.

Não obstante, algo é muito diferente hoje do que era em 1995, e é-o devido à lei de 1997: os direitos adquiridos sobre a terra de milhares de famílias rurais pobres estão agora legalmente formalizados e protegidos. Este enorme progresso social colocou Moçambique à frente de muitos países africanos que tentam reconciliar os “direitos costumeiros” com as necessidades dos investidores. Agora, é também comumente aceite que todos os investimentos têm uma “dimensão de direitos sobre a terra” – onde quer que a terra seja necessária para um projecto, é provável que existam pessoas locais a viver nela e a usá-la de alguma forma. Em consequência da lei de 1997, a ocupação e uso da terra por pessoas locais dá-lhes plenos direi-

tos sobre ela. *And the law has “worked”*. Todos os investidores têm agora de verificar se a terra que pretendem está “livre de ocupação”. Se não estiver, devem negociar os “termos de parceria” com os titulares locais de direitos sobre a terra. É claro que muitas consultas, se não a maioria, são mal conduzidas, mas são realizadas. A questão, então, não é dispensar este importante instrumento protector, mas antes fazê-lo funcionar mais eficazmente e com os níveis devidos de apoio técnico e entendimento do seu funcionamento.

O governo tem sido, talvez, o menos bem preparado para aceitar este reconhecimento e formalização “linear” do DUAT adquirido por ocupação, especialmente nas áreas que considera serem “livres de ocupação” ou subutilizadas. Defende o direito do Estado, como proprietário constitucional, de atribuir terra a quem o governo decidir, citando o interesse nacional e projectando uma imagem de um país com “terra livre” abundante para atrair investidores estrangeiros.

Há poucas dúvidas neste contexto que esta Lei de Terras torna o investimento mais difícil, se a alternativa for acreditar que “o Estado, enquanto proprietário”, deve poder atribuir terra livremente a quem considere ser mais apto para a usar. Todavia, tornar o acesso do investidor a terra mais “difícil” – ou, pelo menos, mais complexo – torna Moçambique diferente da maior parte dos países. Em todas as partes do mundo, os investidores têm de negociar com quem já viva e trabalhe a terra que pretendem, particularmente nos países onde esta não é propriedade do Estado. A negociação com um proprietário de terra no Reino Unido ou nos EUA não faz parar o investimento. Ter de negociar com os actuais ocupantes da terra em Moçambique também não deve fazer parar esse investimento. E é a única maneira através da qual os ocupantes actuais poderão ganhar substancialmente com o processo de investimento e, se tiverem sorte, escaparem à pobreza.

A análise jurídica no Anexo mostra claramente que a Lei de Terras e o regulamento oferecem a todas as partes a estratégia e os instrumentos para lidar com esta situação. A questão central tem sido a incapacidade do governo de estar à altura deste desafio e usar a lei da forma em que foi concebida para ser usada. Por enquanto, os direitos locais permanecem, na prática, vulneráveis à “captura”, porque a administração pública de terras tem fracassado rotundamente em garantir que estes direitos sejam agora registados nos arquivos de cadastro oficial – e as intenções dos investidores são frustradas por mensagens oficiais contraditórias e por uma profunda falta de competência e capacidade em termos administrativos.

No contexto de um país em desenvolvimento como Moçambique, com uma população pobre e grandemente dependente da terra para sobreviver, a existência de um quadro legal que garanta o direito à terra para todos os moçambicanos, assegure os direitos locais, e torne obrigatório o acesso negociado à terra, tem enormes benefícios sociais. Não obstante, presentemente, tal como em meados da década de 90, a

maior parte dos direitos sobre a terra não estão cadastrados e o direito local continua vulnerável à “captura pela elite” ou a outras formas de espoliação. Isto é ainda mais patente no caso das mulheres rurais, cujos direitos tendem a existir através dos maridos, pais ou tios, e que têm pouca consciência sobre como exercer, na prática, os seus direitos legais. Junte-se o aumento exponencial da procura de terra determinado pelo rápido crescimento económico a este panorama de direitos sobre a terra ainda vulneráveis, e torna-se fácil defender que os princípios nucleares da PNT são, possivelmente, ainda mais válidos hoje do que eram em 1995.

Por prolongamento, é também provável que as características centrais da Lei de Terras de 1997 ainda ofereçam uma resposta apropriada a, pelo menos, o desafio social com que se defronta um governo preocupado em reduzir a pobreza absoluta e cumprir a sua obrigação constitucional de “edificação de uma sociedade de justiça social e a criação de bem-estar material, espiritual e de qualidade de vida dos cidadãos”.

Não há dúvida que existem contradições, particularmente no lado económico da PNT e do seu quadro legal de implementação. O principal objectivo deste relatório é encontrar essas contradições e sugerir formas de as resolver. Mas o ponto de partida para o que se segue é a breve análise de contexto acima – a política e quadro legal de terras são estrategicamente sólidos enquanto abordagem para lidar com os desafios socioestruturais que o país ainda apresenta. Assim, deverá ser exercida a máxima cautela para evitar alterações que enfraqueçam um conjunto de leis e regulamentos coerentes e internamente consistentes, desenvolvido para implementar uma PNT que, na maioria dos respeitos, ainda parece responder às necessidades do país e do seu povo.

A TERRA E A ECONOMIA

Uma das preocupações centrais do governo é que Moçambique possui recursos de terra abundantes e grandemente não utilizados. Esta subutilização é a dois níveis: proporção total de terra em utilização e recurso a uma agricultura predominantemente de baixa tecnologia/baixa produtividade nas áreas onde a terra é utilizada. A área total estimada de terra de 79 milhões de hectares (estimativa da FAO, 2012). O total de terra arável é normalmente estabelecido em cerca de 36 milhões de hectares, mas só uma pequena porção – cerca de 4 milhões de hectares – é que é cultivada. Mais de 95 por cento da produção agrícola provém de 3,2 milhões de pequenas machambas. A área média destas machambas – olhando apenas para a área sob cultivo – é cerca de 1,2 hectares (num total de cerca de 3,84 milhões de hectares).

Embora persistam grandes áreas improdutivas, é também claro que, no campo, as coisas começam a acontecer. Segundo o Banco Mundial, a competitividade da agricultura de Moçambique tem vindo a aumentar constantemente nos últimos anos e o crescimento do sector tem tido um bom desempenho – actualmente em torno de 5,6 por cento ao ano. Dada a pequena dimensão do elemento do sector privado neste panorama, grande parte desta melhoria tem de vir do sector da agricultura familiar. É também claro, contudo, que os pequenos agricultores, por si só, não têm capacidade para tornar produtivas estas enormes áreas de terra arável não utilizada. Os pequenos agricultores, ao voltarem para as suas terras nos anos 90, começaram a partir de um nível muito baixo, e a sua capacidade para expandir a área de produção e melhorar a produtividade ainda é constringida pelo pouco acesso a capital e pelo uso continuado de baixas tecnologias agrícolas.

Para o Banco Mundial, o que é necessário é “a participação do sector privado, investimento público, e um ambiente de negócios favorável”. De facto, é necessário muito mais investimento a todos os níveis para que a agricultura seja “um motor de crescimento económico de base alargada e de redução acelerada da pobreza”. Em termos económicos, portanto, as duas “questões de terra” centrais são:

- Expandir as áreas cultivadas pelos pequenos agricultores que tenham acesso a terra não utilizada e melhorar a produtividade da agricultura de pequena escala
- Tirar muito mais da terra disponível em produção (arável, pecuária, florestas, etc.) promovendo o acesso dos investidores privados à terra não utilizada ou subutilizada

Todos os titulares de terra – de pequena e de grande escala – precisam de três coisas para investir no aumento de área, na adopção de novas técnicas, ou em ambos:

- Certeza de que o que é investido resulte num retorno (ou, pelo menos, um nível aceitável de risco)
- Segurança (posse dos meios de produção, contratos seguros, acesso fiável a mercados)
- Previsibilidade (saber o que é provável acontecer, tendo a certeza que é pouco provável que os parâmetros do seu negócio variem grandemente; regulamentação relativamente estável)

Por seu lado, estas condições exigem:

- Um ambiente regulamentar que ofereça um panorama financeiro e comercial fiável (taxas de câmbio, liberdade de movimentos, etc.)
- Um quadro regulamentar que ofereça segurança dos direitos de uso num futuro mais longínquo
- Serviços públicos que possam prover documentação oficial fiável quando necessário
- Estado de direito (garantias jurídicas dos contratos, defesa dos direitos de uso, etc.)
- Investimento estatal – designadamente em infra-estruturas públicas como estradas, energia, mercados

No lado do investimento – a primeira das questões acima – um quadro regulamentar mais amplo deverá oferecer estas garantias para as pequenas machambas familiares, quintas agrícolas de média escala e grandes explorações comerciais. Em termos de terra, as duas preocupações centrais são:

- Segurança da titularidade (como é isto garantido, por quanto tempo, que condições se aplicam que possam restringir ou prejudicar as decisões de investimento)
- Documentação (obtenção de documentação fiável quando necessário – para angaria empréstimos bancários, provar a titularidade se a terra estiver sob ameaça ou em caso de negociação com outrem que queira a sua terra)

Para ser possível colocar mais terra em produção afectando-a aos que possam ter mais recursos, a outra preocupação central de um quadro de governação de terras é como atrair outras pessoas para a terra “não utilizada” que possa ser já propriedade (“titularidade”) de alguém. Isto exige um quadro regulamentar eficaz, garantias de contrato e um estado de direito, e serviços públicos que consigam gerir e registar as alterações resultantes, de uma forma imparcial e eficiente.

O governo vê a terra como motor de crescimento sectorial e competitividade. Na documentação do novo programa agrícola do governo para Moçambique, o Banco Mundial estabelece cinco áreas temáticas em que podem ser agrupadas as reformas agrícolas. Além das preocupações habituais com insumos para aumentar a produtividade (sementes, irrigação, etc.) e com o apoio ao crédito e à comercialização, estes temas incluem ainda “a provisão de incentivos de investimento aos agricultores e agronegócios, através do reforço de acordos socialmente responsáveis sobre a posse de terras”. Esta é uma forma conveniente de juntar as duas questões: segurança da titularidade e contratos são essenciais para a segurança e a previsibilidade que sustentam a confiança do investidor a todos os níveis.

Atrair outras pessoas para terras ocupadas por comunidades e famílias locais é uma questão de afectação de recursos. Embora Moçambique seja uma economia de mercado, “o mercado” não existe enquanto ferramenta para assegurar a afectação mais racional dos recursos de terra a quem tenha maior capacidade de os usar. Disposições constitucionais proíbem a venda e outras de alienação onerosa de terra. Partindo do princípio que a proposta de alterações constitucionais transcende a finalidade deste relatório, é necessário procurar como pode o actual quadro jurídico responder com eficácia ao difícil desafio de garantir a melhor afectação deste meio de produção crucial.

Assumindo que todo o novo acesso a terra é susceptível de implicar terras já de alguma forma ocupadas, esta questão não tem só a ver com a afectação pelo Estado da “sua propriedade” à empresa ou agricultor mais capaz, mas também com a forma como o Estado gere o processo de transferência de direitos adquiridos para terceiros (ou, na prática, das pessoas locais com direitos de uso e benefício costumeiros e históricos, para investidores procurando direitos novos de uso e benefício).

A questão do acesso – tanto para pequenos agricultores como para novos investidores – tem várias dimensões, algumas das quais são também importantes para criar e sustentar a confiança dos investidores:

- Garantir que os direitos e sistemas de produção existentes não são lesados pelo novo investimento privado e são, de alguma forma, aperfeiçoados e reforçados por ele
- Ter um sistema de governação e administração de terras que seja capaz de:
 - o Assegurar direitos seguros de uso da terra para todos os utilizadores
 - o Administrar esses direitos de forma eficiente e transparente
 - o Facilitar e registar alterações nas disposições da titularidade, à medida que os vários utilizadores transfiram ou adquiram recursos de terra entre si e com investidores novos

O trabalho para este relatório teve grande incidência nestes imperativos económicos, que têm de fazer daquilo que faz uma Lei de Terras eficaz. Como já sugerido, os imperativos sociais ditam que a estratégia e abordagem subjacentes ao actual quadro legal estão ainda, em grande medida, alinhadas com o que Moçambique precisa hoje. O desafio, então, é como fazer face a estas necessidades económicas sem lesar as realizações, muito reais, da PNT e da Lei de Terras de 1997 na área da protecção de direitos, e criar um quadro para o acesso negociado à terra e aos seus subsequente uso “sustentável e equitativo”.

CONTEXTO INSTITUCIONAL

Este relatório é apresentado numa altura de novas oportunidades para a governação de terras em Moçambique. O novo governo do Presidente Nyusi deu um passo ousado ao retirar a terra do Ministério da Agricultura e colocando-a junto do ambiente e desenvolvimento rural, num novo “superministério” (MITADER). Estas mudanças constituem a primeira possibilidade real de implementar devidamente todo o pacote de instrumentos legais desenvolvidos de 1997 em diante, livre do arranjo institucional comparimentado, conservador e difícil de gerir que, até ao momento, tem impedido a implementação efectiva.

Na discussão que se segue sobre possíveis alterações jurídicas é importante manter em mente este aspecto. Como indicado acima, muitos dos aparentes fracassos do actual quadro legal podem ser atribuídos à económica política do país e à capacidade institucional extremamente fraca para implementar uma administração de terras que faça mais do que meramente servir os interesses da elite. A nova disposição institucional irá, espera-se, facilitar uma implementação mais eficaz da política e quadro legal existentes. A ser assim, há que deixá-los operar sob novos mestres e ver o que acontece – só então poderão os seus méritos, e defeitos, ser cabalmente avaliados, e serem feitas alterações.

Havia sinais claros mesmo antes do novo regime e do MITADER que a Direcção Nacional de Terras e Florestas se deslocava no sentido de reconhecer a sua mais ampla responsabilidade pública. Tal implicará a mudança de deixar de servir as necessidades de um pequeno número de utilizadores – interesses urbanos procurando terra para a realização dos seus projectos – e passar a administrar a terra como meio de produção de um processo integrado de desenvolvimento rural com muitas partes interessadas, incluindo milhares de pequenos agricultores familiares.

A par e passo com esta mudança, o sector exige grandes investimentos em reformas institucionais e capacitação. Há evidências abundantes de uma profunda ineficiência, imprecisão de registos e recolha deficiente de informação no terreno. O pessoal local está mal equipado e é pouco apoiado. Falta clareza quanto aos procedimentos e há pouca uniformidade no que toca ao licenciamento e documentação fornecida em diferentes partes do país. São estas coisas que frustram os investidores de todos os tipos que, por vezes, têm de esperar vários anos para obterem os documentos necessários para darem vida aos seus projectos.

Tudo isto, uma vez mais, faz aumentar a necessidade de precaução ao recomendar alterações legais, quando, de facto, os problemas reais poderão residir noutra esfera.

CONTEXTO INTERNACIONAL

Antes de ponderar se, e como, a política e o quadro jurídico precisam ser alterados, há ainda questões políticas importantes a considerar ao nível das boas práticas internacionais e de novas directrizes sobre “investimento agrícola responsável”.

Moçambique é um membro empenhado da comunidade internacional e, como tal, endossou as Directrizes Voluntárias para Governação Responsável da Posse de Terra, Pescas e Florestas (DVGT) de 2012, da FAO, e os Princípios para o Investimento Responsável na Agricultura (PIRA) de 2014, aprovados pela Comissão para a Segurança Alimentar Mundial (CFS) na FAO, em Roma, em Outubro de 2014⁷. Moçambique é também membro da Nova Aliança para a Nutrição e Segurança Alimentar, apoiada pelos G8, no âmbito da qual se compromete a melhorar a governação de terras e a criar um ambiente propício ao investimento responsável, em troca do financiamento por doadores de novos investimentos agrícolas de escala comercial por empresas nacionais e estrangeiras.

⁷ Ver FAO 2012 e CFS 2014, na Bibliografia

Para os fins deste relatório, os PIRA (em grande medida gerados a partir dos princípios abrangentes das DVGT) são o centro da atenção. Os dez Princípios a que se espera que os investidores responsáveis adiram são os seguintes:

1. Contribuir para a segurança alimentar e nutrição
2. Contribuir para o desenvolvimento económico sustentável e inclusivo e para a erradicação da pobreza
3. Fomentar a equidade de géneros e a habilitação das mulheres
4. Envolver e habilitar a juventude
5. Respeitar os direitos de uso da terra, pescas e florestas, e o acesso à água
6. Conservar e gerir os recursos naturais de forma sustentável, aumentar a resiliência, e reduzir o risco de calamidades naturais
7. Respeitar a herança cultural e o conhecimento tradicional, e apoiar a diversidade e a inovação
8. Promover sistemas agrícolas e alimentares seguros e saudáveis
9. Incorporar estruturas de governação, processos e mecanismos de reclamação inclusivos e transparentes
10. Avaliar e abordar os impactos e promover a responsabilização

Os EUA são um dos principais parceiros doadores do programa da Nova Aliança, e as recém-publicadas directrizes da USAID vão claramente ao encontro da estratégia geral contida na abordagem dos PIRA⁸. Parte-se portanto do princípio neste relatório que toda a análise de política e quadro legal, e todas as recomendações da sua alteração, serão enquadradas tomando em linha de conta os conjuntos de princípios referidos.

Os PIRA compreendem uma série de afirmações qualificadas relativamente à sua aplicação. Todas as partes interessadas, incluindo estados, governos, sociedade civil, investidores, pequenos agricultores e comunidades, são encorajadas a respeitar estes princípios e a trabalhar dentro deles. Com relevo para os objectivos deste relatório, “as empresas envolvidas na agricultura e nos sistemas alimentares (...) *devem respeitar os direitos de titularidade legítimos, em linha com as DVGT, e poderão recorrer a uma série de modelos inclusivos de negócio*”. E, do lado das comunidades, “as comunidades, povos indígenas, as pessoas directamente afectadas pelos investimentos, os mais vulneráveis, e as pessoas que trabalham na agri-

⁸ USAID (2015): *Operational Guidelines for Responsible Land-based Investment*.

cultura e nos sistemas alimentares, *são encorajados a promoverem a envolverem activamente e a comunicarem-se com as outras partes interessadas em todos os aspectos e etapas dos investimentos, no sentido de fomentar a sensibilização para os seus direitos e o respeito por estes*” como delineado nos Princípios⁹.

Estas observações oferecem algumas pistas sobre como devem ser consideradas as questões identificadas acima ao analisar a política e o quadro legal e recomendar alterações pertinentes (se de todo necessárias). De facto, a política e o quadro legal de Moçambique estão bem alinhados tanto com as DVGT com os PIRA. Isto fica imediatamente claro na lista de princípios da Política Nacional de Terras de 1995, que precedeu a formulação da Lei de Terras de 1997, ainda em vigor. Embora reafirmando que a terra permanece propriedade do Estado, os princípios da PNT incluem:

- Garantia de acesso e uso da terra à população, bem como aos investidores. Neste contexto, reconhecem-se os direitos costumeiros de acesso e gestão de terras das populações rurais residentes, promovendo justiça social e económica no campo
- Garantia do direito de acesso e uso da terra pela mulher
- Promoção do investimento privado nacional e estrangeiro sem prejudicar a população residente e assegurando benefícios para esta e para o erário público nacional
- Participação activa dos nacionais como parceiros em empreendimentos privados
- Definição e regulamentação de princípios básicos orientadores para a transferência dos direitos de uso e aproveitamento da terra, entre cidadãos ou empresas nacionais, sempre que investimentos houverem sido feitos no terreno
- Uso sustentável dos recursos naturais de forma a garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações [seguindo-se uma lista de zonas de protecção especial e questões de biodiversidade]¹⁰

Estes princípios são resumidos na declaração de missão da PNT, que reflecte a visão das DVGT e dos PIRA e que continua a ser, hoje, um delineamento sucinto e relevante para Moçambique na sua abordagem aos desafios listados acima, e em particular à problemática de como obter mais investimento na terra não usada, tanto pelas comunidades de camponeses existentes como por novos investidores privados:

“Assegurar os direitos do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais, assim como promover o uso sustentável e equitativo destes recursos”¹¹.

⁹ PIRA, páginas 25 e 26, ênfase nosso

¹⁰ Política Nacional de Terras IV, Cláusulas 17 e 18. In Carlos Serra (2012): *Colectânea da Legislação sobre a Terra*. Matola, Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), 4ª Edição.

¹¹ Id.

QUESTÕES A RESOLVER

INTRODUÇÃO

Como foi já mencionado acima, todos os utilizadores da terra – de pequena e grande escala – exigem três coisas para investir, seja no aumento da área que usam seja na adopção de novas técnicas, ou ambos:

- Certeza (ou, pelo menos, um nível aceitável de risco) de que o que é investido resulte num retorno
- Segurança (titularidade dos meios de produção, contratos seguros, acesso fiável a mercados)
- Previsibilidade (saber o que é provável acontecer, tendo a certeza que é pouco provável que os parâmetros do seu negócio variem grandemente; regulamentação relativamente estável)

A segurança da titularidade é condição essencial para os três aspectos. Todo o investimento na terra, independentemente da sua dimensão, exige direitos de titularidade aplicáveis durante um período suficiente de tempo para investir, fazer funcionar o investimento/projecto, e obter algum retorno sobre o investimento (lucro e valorização do capital). Se houver algum tipo de incerteza em torno dos direitos de titularidade e do que pode ser feito com esta, os riscos associados ao investimento aumentam e, certamente, limitarão o seu volume total e impacto, especialmente quando o que está em causa são investimentos baseados na terra.

Uma segunda condição essencial a um processo activo de investimento é a possibilidade não só de obtenção de lucro através da actividade em causa, como também a recuperação, pelo menos, do capital investido, se possível com um ganho e rentabilidade aceitável se e quando as actividades cessarem e/ou o investidor deseje passar o investimento a terceiros (por exemplo, em caso de reforma, devido a doença, ou simplesmente para realizar esse retorno e usar o capital para outro fim).

A segurança da titularidade e a capacidade de transferir o investimento (e, assim, a terra onde ele se encontra) através de um mecanismo de mercado transparente e eficiente constituem “o grande senão” e são o foco principal deste relatório. A análise legal que antecedeu o relatório constatou que a segurança da titularidade como condição de certeza e segurança está devidamente prevista no actual quadro legal de Moçambique. Embora a terra não possa ser propriedade privada, o direito atribuído pelo Estado de “uso e aproveitamento da terra” (ou DUAT, em acróimo), oferece um horizonte de segurança de 50 anos, renováveis. Há algumas questões em torno do período “de arranque” – durante o qual é emitido um DUAT provisório – que precisam de ser resolvidas, e que são discutidas com algum detalhe mais abaixo. Mas,

em termos gerais, o quadro legal, se devidamente aplicado, oferece aos investidores ampla segurança e tempo para investir, recuperar custos e fazer dinheiro.

A questão da transferência do DUAT é mais complexa. O regime constitucional moçambicano não permite que a terra seja comprada ou vendida, hipotecada, ou de outra forma alienada ao Estado, o seu proprietário. Assim, “o mercado de terras” que diz existir é, na realidade, um “mercado de investimento”. O que está a ser transaccionado é o que está *sobre a terra*, que é propriedade privada e *pode* ser comprado, vendido e hipotecado. Por seu lado, isto é resultado dos investimentos feitos ao longo do tempo pelos actuais titulares do DUAT. Pode também argumentar-se que o que está a ser transaccionado quando é adquirida terra não utilizada é o *investimento futuro* previsto no plano de actividades apenso. Assim sendo, possuir um plano de investimento já aprovado pela autoridade estatal pertinente pode já constituir um investimento (tempo e dinheiro gastos para obter a aprovação) – uma “coisa” legal – e dá uma indicação dos valores a discutir entre os actuais titulares e os que querem usar a terra para o seu projecto de investimento. As partes envolvidas terão, ou poderão ter, uma ideia clara do “valor acrescentado” potencial ou real que um terreno específico poderá oferecer ao investidor, quando se sentarem para discutir o acesso usando os diversos instrumentos dispostos na Lei de Terras de 1997 e seu regulamento, e noutros instrumentos legais aprovados desde então.

O que está aqui em causa não é a negociabilidade da terra enquanto tal, mas antes a negociabilidade do que for feito sobre a terra, à terra e com a terra. Por outras palavras, num regime em que a terra não é alienável, a sua significância é que constitui uma condição essencial à realização do negócio em proposta ou já em realização. E embora a terra não seja propriedade privada e não possa ser usada como garantia, a segurança da titularidade é fundamental para que o plano de actividades tenha êxito. É por isso que os bancos querem ver provas de um DUAT seguro e legal antes de considerarem empréstimos a um projecto.

A ideia que é *o negócio, o investimento*, que é o objecto da transacção que envolve a terra, é fundamental para perceber como pode a economia de mercado funcionar num regime constitucional como o de Moçambique. Naturalmente, se um investimento feito sobre um terreno for vendido, e se esse investimento estiver fixado na terra (pode mesmo ter raízes, se for uma plantação), o direito de uso e aproveitamento (DUAT) tem também de ser transmitido ao comprador – caso contrário, não faz qualquer sentido sequer considerar o investimento e o mercado colapsa.

O relatório identifica duas maneiras principais em que a transferência de direitos pode ou deve ocorrer para facilitar o mercado de investimentos, permitindo assim que a terra tenha uma função na criação de riqueza (capital) e como motor de desenvolvimento económico (quando o capital recém-criado é reinvestido):

- Transferência de terras para terceiros quando os investimentos feitos na terra são comprados, vendidos, hipotecados, etc., passando o DUAT para o novo proprietário dos activos
- Transferência de terra para terceiros que, por sua vez, usam a terra para os seus próprios fins, permanecendo o DUAT com o titular original (por outras palavras, formas de “arrendamento” e parceria envolvendo a terra)

É claro neste contexto que outra questão fundamental tem a ver com o que é exactamente um “investimento” ou uma “benfeitoria” na terra. O termo “benfeitoria”, em português, refere-se ao que seja essencialmente o resultado de um investimento feito sobre a terra pelo actual titular do DUAT. A benfeitoria pode ser propriedade privada e pode ser vendida. Pode servir como garantia de empréstimos bancários, e mesmo de hipotecas, mesmo que esteja ainda na forma de projecto (o banco pode dar crédito para construir uma casa que terá valor depois de concluída).

Isto originou uma prática, em especial nas áreas urbanas, em que são feitas na terra “benfeitorias” praticamente inexistentes ou rudimentares, posteriormente vendidas por valores elevados. Nos casos em que a benfeitoria é praticamente inexistente – uma palhota rudimentar ou um muro à volta do terreno – é, na realidade, a terra que está a ser transaccionada através da benfeitoria nela existente. A ilegalidade implícita deste processo é o que está subjacente às preocupações actuais relativamente aos mercados ilegais de terra urbana.

Nas áreas rurais, o termo benfeitoria também tem grande significado e é usado de forma semelhante para transaccionar a terra sobre a qual existam benfeitorias. Estes pontos são discutidos mais detalhadamente abaixo, sendo feitas propostas para clarificar o que são benfeitorias e para abrir o “mercado de investimento”, de uma forma que também permita aos agricultores (comunidades e pequenos produtores) obterem valores mais realistas do investidor quando concordam ceder-lhe a terra.

Há várias outras questões que têm impacto sobre a eficiência e facilidade do acesso e aproveitamento da terra que, certamente, merecem atenção no contexto de um pacote de medidas para promover o investimento baseado na terra em Moçambique. Outras questões identificadas durante a análise incluem:

- Acesso negociado à terra ocupada (consultas comunitárias)
- Regulamento do Solo Urbano
- Reassentamento

- Ordenamento territorial
- Indemnização
- Sistema tributário
- Lei do Ambiente
- Questões técnicas pontuais
- A Conservatória do Registo Predial

Estes pontos são discutidos individualmente abaixo num formato de “discussão” e “Proposta”, que também faz ressaltar as implicações práticas da situação actual e o que as propostas pretendem alcançar. Algumas destas questões são também directamente relevantes para como funcionarão na prática as principais propostas relativas à transferência e arrendamento de DUAT: a implementação efectiva da Lei do Ordenamento do Território (LOT) e a necessidade de um sistema tributário da terra que fomente uma afectação de terras mais racional e o redimensionamento das concessões actualmente não utilizadas. Um elemento institucional crítico e que deve merecer atenção substancial é discutido também: a Conservatória do Registo Predial, que desempenha um papel crucial nas decisões de investimento de bancos e outras instituições financeiras, mas que, apesar disso, tem sido deixada de fora das discussões sobre como fazer com que a lei funcione melhor e em favor de mais investimentos.

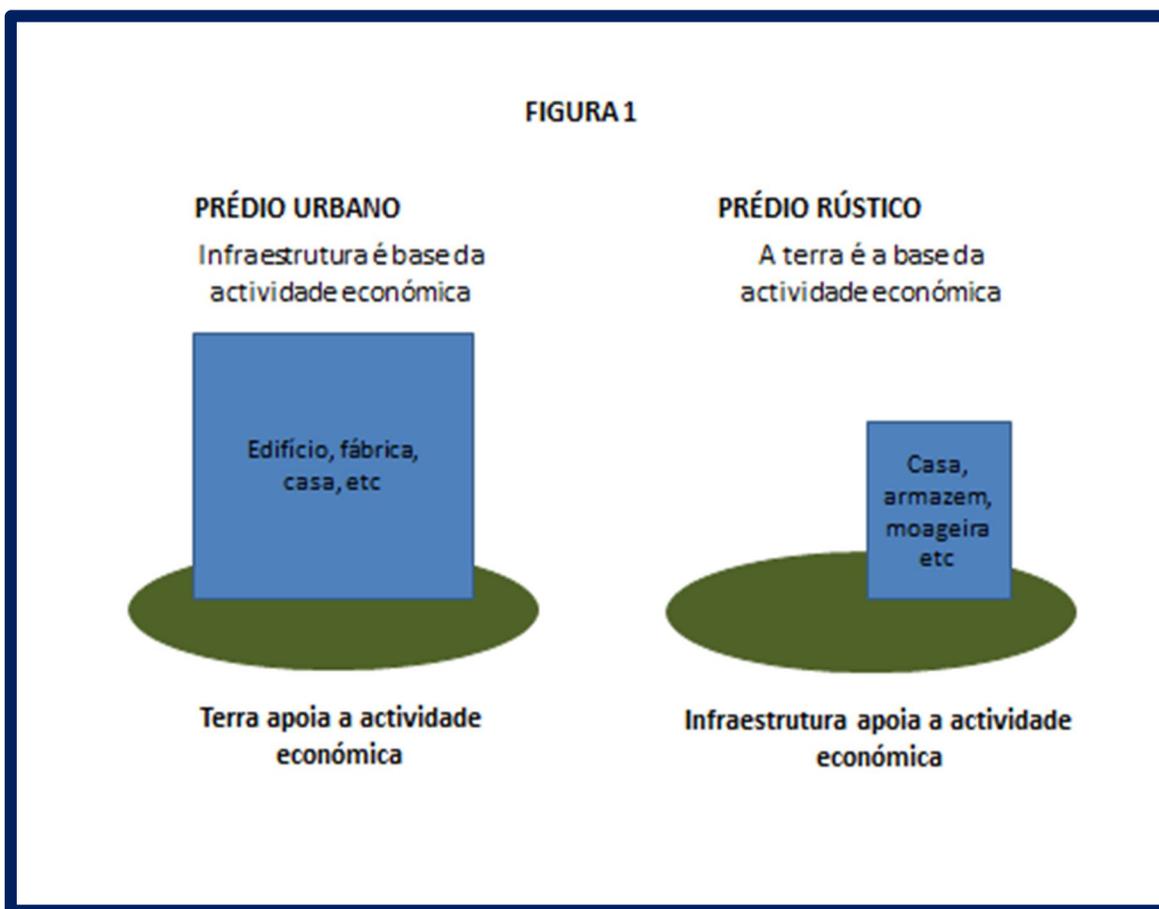
QUESTÕES QUE REQUEREM ALTERAÇÃO OU CLARIFICAÇÃO

TRANSMISSÃO DO DUAT

Discussão

O regime jurídico de aquisição e transmissão de direitos sobre a terra visa estabelecer um equilíbrio entre a propriedade estatal da terra, o exercício de direitos sobre a terra por parte dos cidadãos e das comunidades, o investimento público e privado (este quer seja nacional ou estrangeiro), e a promoção do desenvolvimento.

FIGURA 1: MOÇAMBIQUE – O PRÉDIO URBANO E O PRÉDIO RÚSTICO



A Lei estabelece uma diferença de regime de transmissão de DUAT consoante estejamos perante prédios urbanos ou prédios rústicos. Antes de mais, é importante esclarecer que esta distinção não reconduz necessariamente à distinção entre espaço rural e urbano. De acordo com o Regulamento da Lei de Terras¹², é considerada rústica a parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, em que a fonte de rendimento depende principalmente da terra em si, enquanto as construções têm como função uma actividade de apoio à exploração da terra. E será urbano o edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro, em que a fonte de rendimento depende principalmente das construções existentes e não da terra em si (ver Figura 1).

¹² Artigo 1º do Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro

Conforme afirmávamos, o regime de transmissão de DUAT dos prédios urbanos difere do que é estabelecido para os prédios rústicos. No primeiro caso, o DUAT transfere-se automaticamente para o adquirente, com a transmissão do imóvel (uma vez que a propriedade privada pode ser transmitida por contrato de compra e venda). Quer dizer, a venda de infra-estrutura significa, em termos práticos, que se transmite a terra como parte do acordo negociado entre vendedor e comprador.

Já no caso dos prédios rústicos, a efectivação da transmissão está condicionada à prévia autorização da entidade estatal competente. Alguém que queira comprar as infra-estruturas – ou seja, a propriedade privada erguida no terreno – não pode contar que adquira necessariamente o DUAT sobre a terra (que é fonte da actividade económica, objecto real da transacção).

O pedido de transmissão deve ser acompanhado não só do comprovativo de pagamento das taxas, como também do cumprimento do plano de exploração¹³. O pressuposto é que o comprador (das infra-estruturas etc.) deve continuar com a mesma actividade, embora seja possível que dar continuidade à actividade actual deixe de ser viável, tendo em conta as alterações no mercado mundial, por exemplo.

Contudo, a transmissão de prédios rústicos tem-se revelado uma fonte de insegurança para os intervenientes, dado que estes nem sempre terão a certeza que o negócio em que estão envolvidos seja aprovado (ou autorizado) nos precisos termos que pretendem; e nem sempre saberão se poderão mudar de actividade.

Existem relatos de casos em que a entidade estatal envolvida no processo de autorização interfere no objecto do contrato, reduzindo a extensão do DUAT. Não havendo critérios claros que vinculem a entidade estatal no processo de emissão do acto de autorização, a lei abre espaços para que haja decisões discricionárias, pondo em causa os princípios da certeza e segurança jurídica.

Em termos económicos, esta situação afecta negativamente o processo de criação de riqueza e da acumulação de capital através do investimento, interfere no processo da adaptação do investimento através do qual se procura dar melhor uso à terra, e dificulta qualquer tentativa de recorrer aos bancos para procurar fontes de investimento para a compra de infra-estruturas e expansão ou alteração da produção em curso.

Proposta

A proposta para melhorar esta situação tem duas vertentes principais:

- Reduzir ao máximo o poder discricionário da entidade estatal

¹³ Artigo 16º da Lei de Terras e artigos 15º e 16º do Regulamento da Lei de Terras

- Harmonizar os regimes de transmissão do DUAT, aplicando aos prédios rústicos o regime dos prédios urbanos.

No caso do poder discricionário, os diversos pareceres emitidos no âmbito do “Processo Simplificado” para a obtenção de um DUAT devem ser entendidos como uma “aprovação formal”, feita por uma entidade administrativa que representa o Estado enquanto “proprietário” da terra, com base na apreciação de um trabalho técnico realizado nos termos da lei. Os pareceres não devem, por isso, traduzir-se numa avaliação *ex novo* do projecto, devendo traduzir-se num mero acto administrativo, embora sustentado em recomendações e orientações dos chefes dos serviços públicos de administração da terra. Portanto, propõe-se que esta questão seja abordada mediante a introdução de ajustes nos diversos regulamentos.

No caso da harmonização dos regimes, seria necessário introduzir uma alteração legislativa no sentido considerar que, com a transmissão de prédios rústicos, se transfere automaticamente o DUAT para o adquirente. Caberia a este a obrigação de informar a competente entidade estatal que a transmissão teve lugar. Deste modo, a entidade estatal poderia, *a posteriori*, exercer o devido poder de fiscalização, averiguando o grau de cumprimento do plano de exploração.

Para não desvirtuar o regime da legislação de terras e permitir a harmonização do uso da terra com os projectos de desenvolvimento, é importante que a transmissão automática de DUAT seja condicionada a duas questões fundamentais: i) não haver mudança de actividade; ii) alinhamento das actividades com os planos de ordenamento territorial que existam sobre a área em causa.

É possível rever o Regulamento da Lei de Terras, introduzindo novas condicionantes à transmissão de prédios rústicos que implique a transmissão automática de DUAT, nomeadamente:

- Que não haja mudança de uso no contexto mais abrangente do zonamento da região onde se encontra o terreno (quer dizer, o projecto deve estar em conformidade com as regras locais de ordenamento e planeamento físico, seguindo a LOT);
- Que não existam conflitos com as comunidades e outros interessados;
- Que todas as taxas tenham sido pagas e as demais obrigações cumpridas.

Significa que propomos que não seja alterado o princípio da manutenção do controle do Estado enquanto proprietário da terra, embora sejam introduzidas condições específicas que permitam a transmissão automática do DUAT quando haja transmissão de infra-estruturas. Sublinha-se o facto de, em ambos os contextos – urbano e rústico – o que está ser transaccionada não é a terra, mas “um terreno como investimento”, quer dizer, um **empreendimento** composto por duas partes essenciais: as infra-estruturas e culturas (benfeitorias) plantadas, e a terra necessária para apoiar a actividade. É o **empreendimento** que é objecto de compra, não a terra por si (cuja venda não é formalmente válida no direito moçambicano, podendo a

transacção ser, em qualquer momento, declarada nula). Neste sentido o efeito do investimento é exactamente igual em termos económicos, quer no “prédio rústico” quer no “prédio urbano”.

DEFINIÇÃO DE “BENFEITORIAS”

Discussão

A necessidade rever o conceito de *benfeitorias* foi sublinhada na Reunião Pública de apresentação deste trabalho. De acordo com a lei, as benfeitorias são propriedade privada e, portanto, podem ser transaccionadas e hipotecadas. Como foi discutido acima, no caso de um prédio urbano, o DUAT relativo à terra onde se encontra uma benfeitoria vendida transmite-se para o comprador sem necessidade de um acto de aprovação por parte da entidade estatal responsável.

Neste contexto, a existência de benfeitorias pode, eventualmente, servir como mecanismo para a “venda” da terra, especialmente nos casos onde, de facto, as benfeitorias tenham pouco valor ou sejam precárias. Deste modo, surge aqui toda a discussão sobre o “mercado de terras”, pelo menos nas zonas urbanas.

No entanto, esse processo pode também acontecer nas zonas rurais, embora neste caso o comprador das benfeitorias deva pedir ao Estado um novo DUAT sobre a terra associada às benfeitorias, não havendo garantia legal que o pedido seja autorizado. Portanto, há um grande campo de incerteza sobre o processo de investimento rural no que concerne à acumulação de valor num empreendimento baseado numa parcela específica, e incerteza em relação a recuperação deste valor na altura da compra e venda das benfeitorias.

De facto, o conceito de benfeitorias oferece um caminho relativamente simples para responder à lógica de um mercado livre sem se confrontar com o princípio de que a terra pertence ao Estado. O que é importante é ter clareza sobre o que significa “benfeitorias”, de modo a que seja desencadeada a transferência “automática” do DUAT a ela associado.

De acordo com o RLT, benfeitoria é *toda a despesa feita para conservar ou melhorar a terra*¹⁴. No entanto, a definição de “prédio rústico” e de “prédio urbano” não fala de benfeitorias, mas sim de “construções”. No RLT, uma construção é *um edifício, muro, canal ou outra obra*¹⁵ (ênfase nosso).

¹⁴ RLT, Artigo 1, número 1

¹⁵ Ibid. número 2

Existem três tipos de benfeitorias: necessárias (para conservar a terra); úteis (que aumentam o valor da terra); e voluptuárias (que servem para o recreio de quem faz as “benfeitorias”).

No meio deste conjunto de conceitos e pormenores jurídicos, deve ser possível, juntamente com a proposta de harmonização dos procedimentos de transmissão de DUAT nas zonas “urbanas” e “rústicas”, encontrar uma forma clara e juridicamente válida de criar um mercado de **investimento** (ou seja, de valor), sem lesar o princípio básico de que a terra pertence ao Estado.

No contexto agrícola, a ideia de que “toda a despesa” na terra é entendida como “benfeitoria”, permite incluir todo o trabalho e recurso investido numa parcela ao longo dos anos. Qualquer trabalho de limpeza do terreno, nivelamento, cultivo, adubação, etc., é “despesa” e, portanto, constitui uma benfeitoria. Se for possível admitir que essa benfeitoria pode ser a) transaccionada, e b) a base de uma classificação de “prédio urbano”, seria possível pensar num processo de compra e venda de investimentos rurais e urbanos sem necessidade de observar grandes exigências administrativas em relação ao DUAT.

No que respeita à experiência comparada, podemos referir-nos, por exemplo, à Etiópia, onde o Estado é proprietário da terra e esta não pode ser alienada. Embora não seja ainda legalmente permitido vender a terra, está implícito nas leis mais recentes que o Estado está tentar criar uma situação que favoreça um processo de investimento mais dinâmico e seguro. Um aspecto-chave é a base de cálculo da compensação, caso haja uma expropriação da terra em nome do interesse público. No caso específico de melhoramentos (ou seja, benfeitorias), a compensação paga por “um melhoramento permanente sobre a terra será igual ao valor do capital e da mão-de-obra investidos”¹⁶.

Este tratamento reflecte o princípio constitucional de que “Every Ethiopian shall have the full right to the immovable property he builds and to the **permanent improvements he brings about on the land by his labour or capital**. This right shall include the right to alienate, to bequeath, and, where the right of use expires, to remove his property, transfer his title, or claim compensation for it (Todo o etíope terá direito pleno sobre os bens imóveis que constrói e **às melhorias que cria na terra por via do seu trabalho ou capital**. Este direito compreenderá o direito de alienar, legar e, caso o direito de uso expire, remover a sua propriedade, transferir o seu título ou reivindicar compensação por ele)¹⁷.

¹⁶ Federal Democratic Republic of Ethiopia. Proclamation No. 455/2005. Expropriation of Landholdings for Public Purposes and Payment of Compensation Proclamation

¹⁷ Federal Democratic Republic of Ethiopia, Constitution, Artigo 40, número 7.

Proposta

Deve haver uma definição mais rigorosa e clara do conceito de benfeitorias, que deve ser inserida no RLT. Ao mesmo tempo, a utilização do conceito como base de uma transacção negocial onde exista uma parcela de terra associada a benfeitorias deve ser mais bem especificada numa revisão do RLT. O foco seria uma reorganização e revisão dos artigos 15 e 16.

Recomenda-se, neste caso, que haja uma discussão jurídica mais profunda também sobre a diferença entre “prédio urbano” e “rústico”, cujos conceitos datam do período colonial e que poderão não ser tão relevantes no Moçambique do Século XXI, ou, eventualmente, uma distinção que deverá conter outros contornos. O importante neste contexto é a localização do investimento (no caso falando de “urbano” e “rural”) e se o processo de compra e venda de benfeitorias na terra em questão está em conformidade com o zoneamento ou plano de ordenamento aplicável.

No caso das comunidades locais, estas mudanças teriam uma grande importância, pois permitiriam que negociassem com investidores interessados na sua terra com base nos melhoramentos realizados ao longo dos anos. Sendo assim, as comunidades teriam oportunidade de usar a negociação para recuperarem o valor real dos esforços empreendidos na terra, manifestado na ideia que estão a negociar sobre um *empreendimento agrícola* e não sobre a terra em si. Deste modo, o processo pode responder genuinamente ao princípio consagrado na PNT segundo o qual o investimento privado deve “assegurar benefícios para a população rural residente”.

CESSÃO DE EXPLORAÇÃO

Discussão

O debate em torno da cessão de exploração foi reacendido no contexto da discussão de uma proposta de decreto que visa regulamentá-la. Trata-se de uma questão que suscita algumas discussões, particularmente em torno do objecto do contrato, dos sujeitos do contrato, e dos objectivos que pretendem ser alcançados com aquela figura jurídica.

Quanto ao objecto, a primeira pergunta que se coloca é a de saber se a cessão de exploração deverá incidir sobre a actividade desenvolvida ou sobre a terra em si, isto é, sobre o DUAT propriamente dito. Um parecer jurídico recente veio esclarecer que “a referência aos contratos de cessão de exploração imediatamente após a referência à compra e venda de infra-estruturas, construções e benfeitorias [...] tem que ser interpretada e entendida como significando que os contratos de cessão de exploração previstos no artigo 15 do

Regulamento da Lei de Terras dizem respeito às infra-estruturas, construções e benfeitorias existentes na terra, e não à terra propriamente dita”¹⁸.

Trata-se de uma interpretação mais consentânea não só com a figura da cessão de exploração – tal com é concebida na legislação civil moçambicana –, com as regras constitucionais que proíbem a venda, alienação, hipoteca ou penhor da terra, bem como com a filosofia subjacente à legislação sobre terra: a terra, sendo propriedade do Estado, deve ser ocupada por quem a trabalha. Ademais, repare-se que, nos termos do Regulamento da Lei de Terras, o que está sujeito a registo são contratos de cessão de exploração celebrados para a exploração parcial ou total de prédios rústicos, não havendo, como é óbvio, qualquer referência à terra em si. No entanto, parece claro que o “decreto” em discussão propõe que a cessão de exploração incida sobre o DUAT, isto é, sobre a terra.

A segunda pergunta que se impõe diz respeito aos sujeitos da cessão de exploração, particularmente do lado do cedente. Quem pode ceder temporariamente a exploração? As comunidades? As pessoas singulares e colectivas? De acordo com a proposta de regulamentação em discussão, parece que todos os titulares de DUAT podem ceder temporariamente o seu direito, o que nos levanta algumas dúvidas quanto ao alinhamento dessa proposta com os fundamentos que têm sido invocados para a regulamentação da cessão de exploração, nos termos em que nos foram apresentados até agora. Afirma-se que o objectivo da cessão de exploração é combater a existência de “terra ociosa” em Moçambique, promovendo parcerias entre as comunidades e investidores privados. Com este argumento, fica de lado toda a discussão que tem sido feita em torno do desenvolvimento rural, nomeadamente o problema do acesso ao crédito e ao mercado, os incentivos à agricultura, a valorização da força de trabalho rural, a disponibilidade de meios de trabalho, a existência de vias de comunicação e de informação eficazes, etc. A cessão de exploração transforma-se na panaceia de todos os males. Ademais, se o objectivo é proteger as comunidades, porque não se equaciona a adopção de um regime específico para as comunidades?

Além do mais, há que ter presente que o cessionário, caso implante imóveis ou outro tipo de benfeitorias sobre o terreno cujo DUAT não lhe pertence, não as poderá registar em nome próprio. Significa que nem o hipotético objectivo de facilitar o acesso ao crédito – oferecendo como garantia os imóveis – seria alcançado através do regime que se propõe no “decreto”.

¹⁸ Serra, *op. cit.*, p. 632

A última questão conduz-nos à terceira pergunta: que mecanismos legais e institucionais existem hoje que permitem que haja parcerias entre as comunidades e investidores privados, com vantagens mútuas? Como têm sido utilizados e que resultados são alcançados?

Entendemos que a resposta a todas estas questões poderá ajudar-nos a perceber melhor o que efectivamente se pretende atingir com a cessão de exploração, e em que medida a proposta de regulamentação responde aos problemas das comunidades.

Tendo em conta a proposta em causa, parece-nos que se recorre à cessão de exploração para evitar uma discussão política que, a nosso ver, é incontornável: os princípios constitucionais e a filosofia da legislação sobre a terra no seu todo permitem que haja arrendamento sobre a terra? A cessão de exploração é, pois, uma forma velada de dizer “arrendamento”.

Proposta

A nossa proposta é que o “decreto” seja revisitado, de modo a adequá-lo à Constituição da República e aos princípios orientadores da legislação sobre a terra, nomeadamente a promoção da justiça social, do desenvolvimento e do investimento privado. Ao mesmo tempo, no contexto do Fórum de Consulta sobre as Terras, deverá haver uma discussão política aberta e construtiva sobre a questão do “arrendamento da terra”. Somente após uma abordagem consensual sobre essa matéria seria oportuno rever o anteprojecto do Decreto, incorporando outras provisões relativas às decisões políticas tomadas onde for necessário.

ACESSO NEGOCIADO À TERRA OCUPADA

Discussão

O “acesso negociado à terra ocupada” é outra maneira de dizer “consultas comunitárias”. O objectivo da consulta é alcançar a justiça social no campo, uma vez que a PNT e a Lei de Terras promovem o “investimento privado nacional e estrangeiro sem prejudicar a população local e assegurando benefícios para esta”¹⁹. Na própria Lei de Terras, no seu Artigo 13, e no Artigo 27 do Regulamento da Lei de Terras, aparecem os dois objectivos concretos que reflectem esses princípios na PNT:

- Confirmação de que a área [requerida pelo investidor] está livre e não tem ocupantes (LT, Art.º 13)
- Caso recaiam outros direitos sobre esta área, afirmação (no parecer do Administrador do Distrito) dos termos pelos quais se regerá a parceria entre os titulares do DUAT adquirido por ocupação e o requerente (RLT, Artigo 27).

A ideia de elaborar um acordo entre o investidor e os titulares de DUAT por ocupação também se encontra em legislação específica para projectos de grande escala, quer dizer, projectos implantados em terras com mais de 10 000 hectares:

“De conformidade com a Lei de Terras e do respectivo Regulamento, deverão ser apresentados (...) a Acta da Consulta Comunitária (...) [e] os Termos de parceria entre os detentores de DUAT por ocupação na terra pretendida e o investidor”²⁰.

Portanto, se for devidamente aplicado, o mecanismo da consulta deve resultar na elaboração de um contrato entre as comunidades e os investidores, “promovendo a justiça social” e assegurando um processo de desenvolvimento “equitativo e sustentável” (citando a PNT).

A análise do quadro legal sobre esta questão não revela nada que nos conduza à conclusão que o conceito é inadequado. Pelo contrário, entendemos a consulta como mecanismo estratégico regulador das relações entre o investidor privado (que quer terra para investir) e os titulares dos DUAT por ocupação. Por isso, a conclusão é que deve ser mantido este instrumento inovador e progressivo, pressupondo que existe uma boa vontade de todos os interessados em agir de acordo com o espírito da PNT, e dos DVGT e dos PIRA da FAO.

¹⁹ Política Nacional de Terras, 1995. Parte IV, parágrafo 17.

²⁰ Resolução 70/2008 de 30 de Dezembro, Parte C, alíneas C e G

Porém, das entrevistas conduzidas no âmbito deste trabalho torna-se evidente que existem muitos problemas de implementação do mecanismo “consultas segundo a qual seria oportuno rever, ou até mesmo excluir, as consultas comunitárias, vistas como um factor limitativo da tramitação de DUAT e, portanto, do acesso à terra por parte dos investidores.

Em primeiro lugar, do ponto de vista jurídico, não foi ainda regulamentado o artigo 30 da Lei de Terras, com vista a “fixar os mecanismos de representação e actuação próprios das comunidades locais no que respeita aos DUAT”. Ao longo dos anos, tem havido várias intervenções que abordam este assunto, ainda que noutros contextos, como, por exemplo, na legislação que criava as “Autoridades Comunitárias” no contexto dos órgãos locais do Estado²¹. Mais recentemente, houve, no contexto do Fórum de Consulta sobre as Terras (FCT), uma tentativa no sentido de detalhar os procedimentos das consultas e esclarecer questões como quem deve pagar pelo processo²².

Estes diversos diplomas não conseguiram superar as dificuldades e, nalguns casos, trouxeram mais dificuldades de interpretação e implementação. Por exemplo, com base no Decreto 15/2000, os serviços públicos de gestão de terra começaram a fazer as consultas somente com as autoridades comunitárias locais²³. Um dos resultados desta abordagem é o aumento de conflitos, pois legalmente as Autoridades Comunitárias não são necessariamente os representantes das “comunidades locais” no contexto da Lei de Terras, e não podem representar os titulares de um DUAT sem que sejam eleitos (ou validamente indicados) para este fim.

No Anexo Técnico sobre a Delimitação de DUAT por Ocupação também há uma tentativa de especificar quem deve representar a comunidade local detentora de DUAT colectivo sobre uma determinada área. Portanto, no acto da assinatura dos formulários e Actas ligadas à delimitação (que é um instrumento-chave na implementação do lado comunitário da Lei de Terras), “a assinatura...é feita por homens e mulheres da comunidade, no mínimo de três e no máximo de nove, *escolhidos em reuniões públicas*”²⁴.

Na própria Lei de Terras também há uma indicação clara sobre a questão de representação, considerando que o DUAT da comunidade “obedece aos princípios de co-titularidade”²⁵, bem como no Regulamento da Lei de Terras, onde este aspecto é adicionalmente esclarecido, assim: “à co-titularidade do DUAT (...)”

²¹ Decreto 15/2000 de 20 de Junho (aprova as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias)

²² Decreto n.º 43/2010 e Diploma Ministerial n.º 158/2011

²³ Director Nacional de Geografia e Cadastro, Manica, Reunião Nacional das Terras, notas do autor

²⁴ Diploma Ministerial n.º 29-A/2000, de 17 de Março. Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras

²⁵ Lei de Terras, Artigo 10, alínea 3.

aplicam-se as regras da compropriedade, fixadas nos artigos 1403 e seguintes do Código Civil”²⁶. Neste contexto, qualquer decisão sobre os bens e património da comunidade exige a participação de todos os seus co-titulares, ou seja, todos os homens e mulheres adultos na comunidade (sendo esta a figura definida no número 1 do Artigo 1 da Lei de Terras, e não um conceito abstracto e incerto, como frequentemente é comentado).

Os dois decretos mais recentes melhoraram alguns aspectos, principalmente no que respeita à necessidade de serem realizadas pelo menos duas reuniões separadas por 30 dias, de modo a permitir que haja uma genuína consulta *interna* entre a liderança comunitária e os comunitários. Além do mais, há uma especificação clara que será o investidor que deverá pagar todos os custos. Porém, o Diploma Ministerial mais recente introduz a figura do Conselho Consultivo de Povoação e de Localidade no processo, dando aos membros do CC o poder de assinar a Acta da Consulta. Note-se que, neste contexto, os membros do CC *não são membros da comunidade local* envolvida na consulta, e portanto, não devem ter um papel decisivo no processo. Neste sentido, o Diploma Ministerial traz mais problemas de clarificação e implementação do regime da representação, tendo por trás motivos políticos para manter o controlo do Estado sobre estes processos, que deveriam ser democráticos e descentralizados.

Sempre que se discute a legislação fundiária moçambicana, levanta-se a questão central de saber “o que é uma comunidade rural”. Na verdade, a lei inclui uma definição muito clara:

*“Agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão”*²⁷.

O problema neste contexto é que poucas pessoas percebem a base da definição ou sabem como identificar esta entidade no contexto concreto, no terreno. Em primeiro lugar, é essencial perceber que a “comunidade local” na Lei de Terras é algo bem específico, não se tratando de uma expressão sociológica qualquer. Assim, a base do conceito explicitado na Lei é uma visão do *uso da terra, entendido em função do sistema social, político e agro-ecológico, utilizado pelo “agrupamento” para explorar o território onde vive*. Por esta razão, encontram-se na definição vários recursos, e não meramente uma referência às machambas e explorações actuais da aldeia e das suas famílias residentes. Várias pesquisas realizadas na

²⁶ Regulamento da Lei de Terras, Artigo 12, Co-titularidade.

²⁷ Lei 19/97, Artigo 1, n.º 1

altura da discussão política que antecipava a elaboração da Lei 19/97 mostraram nitidamente que a maioria das populações usavam – a ainda usam – umas série de recursos naturais para manter a sua estratégia de sobrevivência. Portanto, o “uso da terra” tem um significado muito para além da medição das machambas e outros usos mais visíveis.

Outro aspecto a salientar é que o conceito “comunidade local”, assim entendido, é aplicável a qualquer contexto cultural e agro-ecológico. Incluem-se as estruturas locais de gestão da terra e dos recursos naturais, como uma parte integrante do “agrupamento”. Desta forma, a comunidade local pode responder às provisões do Artigo 24 da Lei 19/97, que lhes dão direitos e deveres na gestão da terra e dos recursos naturais no seu território.

Em segundo lugar, existe a figura da delimitação dos direitos adquiridos por ocupação, que responde ao Artigo 9, número 3 do RLT: “as áreas onde recaia o DUAT adquirido por ocupação segundo as práticas costumeiras poderão ser identificadas e lançadas no Cadastro Nacional de Terras, *de acordo com os requisitos a serem definidos num Anexo Técnico*”.

Contudo, a delimitação prescrita no Anexo Técnico ao RLT²⁸ responde a duas exigências estipuladas na Lei de Terras: a) provar o DUAT adquirido por ocupação da comunidade; e b) determinar os limites deste DUAT. Este processo faz-se na base de um diagnóstico participativo envolvendo todos os membros da comunidade e das comunidades vizinhas, para comprovar os limites entre uma comunidade e outra e concordar sobre eles. A base do processo é uma análise sistemática do sistema social, político e agro-ecológico acima referido. O resultado deste processo, em cada lugar e em cada região, deve responder à realidade local específica. Quer dizer, uma comunidade no norte da Província de Niassa terá um aspecto social e espacial, e incluirá uma área bem mais extensa quando comparada, por exemplo, com uma comunidade local numa região densamente ocupada mais perto a uma cidade como Maputo.

Existem projectos, como a Iniciativa de Terras Comunitárias, e um grande número de delimitações já realizadas, que sublinham a importância de fazer este processo não somente onde recaem os DUAT adquiridos por ocupação, mas também para incentivar a organização interna da comunidade em prol da implementação local da Lei de Terras. E, uma vez organizada e com os limites claramente definidos e registados no Cadastro, torna-se muito mais fácil organizar e conduzir um processo de consulta comunitária, onde houver algum interesse manifestado por um investidor em usar uma terra dentro dos limites da comunidade local.

²⁸ Diploma Ministerial Nº 29 – A/2000 de 17 de Março

Proposta

Em primeiro lugar, propomos que o Decreto e o Diploma Ministerial mais recente sejam revistos, de modo a esclarecer o papel do Conselho Consultivo no contexto da co-titularidade de direitos sobre a terra.

Em segundo lugar, promover um processo legislativo que responda cabalmente ao Artigo 30 da Lei de Terras.

Em terceiro lugar, pensar na possibilidade de reforçar o Artigo 7 do Anexo Técnico, tornando obrigatório o processo de “delimitação prévia” em zonas de grande interesse económico, de modo a “assegurar o respeito pelos direitos do povo” de acordo com a PNT e a facilitar a organização das comunidades locais, incluindo os respectivos mecanismos de representação²⁹.

Em quarto lugar, para antecipar o investimento e seguindo as lições aprendidas no contexto de projectos como a iTC, promover um programa de delimitação sistemática em todo o país, que inclua a elaboração de Planos Comunitários de Uso da Terra onde se possa indicar previamente áreas consideradas *pelos comunitários* como sendo “livre para investimento” ou para outras actividades económicas e sociais.

Sublinha-se neste contexto o significado da frase “livre para investimento” como algo distinto da expressão “livre de ocupação” que aparece na Lei de Terras. A consulta tem, naturalmente, a função inicial de determinar se a área pretendida pelo investidor está “livre de ocupação”. Porém, aplicando o conceito de comunidade local acima discutido, torna-se evidente que existem poucas áreas legitimamente “livres de ocupação”. Portanto, o objectivo da consulta é, de facto, conseguir o *acesso negociado à terra pretendida por parte do investidor*.

Bem implementada, esta estratégia é capaz de gerar acordos e arranjos de parceria que possam assegurar benefícios concretos para os membros das comunidades, co-titulares de DUAT adquiridos por ocupação.

Em quinto lugar, para assegurar que este processo seja bem implementado, seria necessário elaborar um Anexo Técnico ou Guião oficial para orientar todos os participantes no processo da consulta comunitária.

Seguindo o modelo adoptado pela Comissão Interministerial para a Revisão de Legislação da Terra em 2000, este Anexo deve ser acompanhado por um Manual acessível para todos os utilizadores, nomeadamente técnicos, comunitários, ONG, operadores, investidores, advogados, topógrafos, administrações

²⁹ O Artigo 7 diz que ‘faz-se prioritariamente [uma delimitação dos DUAT existentes] nos seguintes casos: (a) onde há conflitos sobre o uso da terra e/ou dos recursos naturais; (b) nas áreas das comunidades locais onde o Estado e/ou outros investidores pretendem lançar novas actividades económicas e/ou projectos e planos de desenvolvimento’.

distritais e municipais. O seu conteúdo deve centrar-se nos princípios do processo, para evitar a imposição de uma abordagem rígida que possa anular o carácter flexível do conceito de comunidade local. Quer dizer, há aspectos de uma consulta que podem variar em função do contexto cultural e agro-ecológico, bem como do contexto demográfico e espacial.

REGULAMENTO DO SOLO URBANO

Discussão

Através do Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro, foi aprovado o Regulamento do Solo Urbano (RSU), que visa regulamentar a Lei de Terras relativamente ao regime de uso e aproveitamento da terra nas áreas de cidades e vilas ou nos assentamentos humanos ou aglomerados populacionais organizados por um plano de urbanização (artigo 2.º do RSU). Este diploma legal criou uma espécie de regime específico (paralelo) para as áreas urbanas, exceptuando a Lei de Terras e indo para além dos limites constitucionais.

Embora reafirmando a titularidade de DUAT às comunidades locais e aos ocupantes de boa-fé, o Regulamento do Solo Urbano é omissivo quanto à necessidade de consulta comunitária no contexto do planeamento e ocupação do solo urbano. Uma explicação histórica possível é avançada por Carlos Serra³⁰, para quem, tendo o RSU sido aprovado antes da aprovação da Lei do Ordenamento do Território (2007), ficou prejudicada a articulação entre os dois processos legislativos.

Outro dos aspectos igualmente críticos do Regulamento do Solo Urbano (2006) é a previsão de novas modalidades de aquisição de DUAT que ultrapassam a Constituição de 2004 e a Lei de Terras³¹, deferimento da atribuição, sorteio, hasta pública, negociação particular e ocupação de boa-fé. O sorteio³², a hasta pública³³ e a negociação particular, não encontram no enquadramento da Lei de Terras, indiciando

³⁰ Serra, *op. cit.*, p. 632

³¹ Nos termos do artigo 26.º do *Regulamento do Solo Urbano* (2006), o sorteio tem como objecto talhões ou parcelas localizadas em zonas de urbanização básica, devendo ser exclusivamente direccionado a cidadãos nacionais e estando condicionado ao respeito de 20% para cidadãos de baixa renda.

³² Segundo o artigo 27º do *Regulamento do Solo Urbano* (2006), a hasta pública dirige-se à atribuição de DUAT em talhões ou parcelas localizadas em zonas de urbanização completa ou intermédia destinadas à construção de edifícios de habitação, comércio e serviços.

³³ À luz do artigo 28.º do *Regulamento do Solo Urbano* (2006), a negociação particular realizar-se-á entre os órgãos locais do Estado e Autárquicos e os proponentes de projectos, para atribuição de DUAT em talhões ou parcelas destinadas a projectos de habitação, indústria, agro-pecuária e de comércio de grande dimensão.

uma posição a favor de uma ampla e livre transmissibilidade do DUAT, incluindo a compra e venda, como refere André Calengo³⁴.

Veja-se ainda a regra de comprovação de DUAT em solo urbano fixada pelo legislador regulamentar e que assenta na apresentação do respectivo título³⁵, não se referindo de forma expressa a outros meios de prova previstos na Lei de Terras (prova testemunhal, peritagem, etc.), nem a que a ausência de títulos escrito não prejudica as comunidades, nem aos ocupantes de boa-fé³⁶.

Proposta

Neste caso, propomos a revisão do Regulamento do Solo Urbano de modo a harmonizá-lo com a Constituição, a Lei de Terras e a Lei do Ordenamento do Território, em particular no que respeita aos planos de urbanização, à expropriação e ao reassentamento das populações.

Com referência à questão do parcelamento e posterior atribuição de terrenos aos interessados em adquiri-los com o fim de construir, a proposta é que a revisão do RSU deve ser realizada em conformidade com a discussão do conceito de benfeitorias, deixando, por exemplo, a possibilidade de tratar a instalação de infra-estruturas básicas como uma “coisa” que, posteriormente, pode ser transaccionada pelo investidor (que também pode ser a entidade estatal responsável pelo parcelamento). Desta forma, a “benfeitoria” pode ser objecto de uma transacção no “mercado de investimentos”, passando automaticamente o DUAT para o comprador deste bem (quer incluindo serviço de água ou energia, vias de acesso já construídas, etc.).

REASSENTAMENTO

Discussão

O reassentamento é a deslocação ou transferência de população afectada de um ponto do território nacional para outro, acompanhada da restauração ou criação de condições iguais ou superiores às que tinham. Resumindo, trata-se de um processo de recolocação da chamada “população afectada”, isto é, das pessoas

³⁴ CALENGO, André Jaime (2007), *O Debate Actual sobre a Terra em Moçambique – Notas Introdutórias*. Apresentação por ocasião da Conferência Comemorativa dos 10 Anos da Lei de Terras, realizada em Maputo de 17 a 19 de Outubro de 2007, p. 25

³⁵ Cf. Artigo 40 e 41.º, n.º 1, do *Regulamento do Solo Urbano* (2006).

³⁶ Cf. Artigos 13º e 15º da *Lei de Terras*.

que vivem na área abrangida por uma determinada actividade, pública ou privada, que seja susceptível de provocar a sua deslocação, observando o princípio da coesão social.

O Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto (Regulamento sobre o processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas), estabelece os princípios básicos sobre o processo de reassentamento resultante de actividades económicas de iniciativa privada ou pública, efectuada por pessoas singulares ou colectivas, nacionais ou estrangeiras, com vista à promoção da qualidade de vida dos cidadãos e à protecção do ambiente.

A aprovação dos planos de reassentamento é da competência do Governo do Distrito, devendo ser precedida da emissão de parecer favorável por parte do sector superintendente da área do ordenamento territorial (agora, o Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural), ouvidos os sectores da agricultura, administração local, e obras públicas e habitação³⁷.

No entanto, cabe ao proponente da actividade a responsabilidade de elaborar e implementar o plano de reassentamento, assim como a de suportar os encargos resultantes do processo.

É importante ter presente que a aprovação do plano de reassentamento precede a emissão de licença ambiental, devendo aquele ser parte integrante do Processo de Avaliação Ambiental, de acordo com o art.º 15 do Regulamento do Reassentamento.

Nos termos deste regulamento, a participação pública é imprescindível em todo processo de reassentamento, de modo a garantir que os direitos das comunidades não sejam afectados e que, não obstante o reassentamento, melhorem as condições de vida.

Através do Diploma Ministerial n.º 156/2014, de 29 de Setembro, foi aprovada uma directiva técnica relativa ao processo de elaboração e implementação dos planos de reassentamento, resultante do reconhecimento de que tem havido disparidades nos processos de reassentamento, potencialmente originando conflitos. A Directiva procura, por isso, harmonizar os princípios e procedimentos subjacentes a esses processos, operacionalizando as regras e procedimentos definidos no Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas, conciliando-o com o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental (aprovado pelo Decreto n.º 45/2004) e com a Directiva sobre o Processo de Expropriação para Efeitos de Ordenamento do Território (aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 181/2010).

³⁷ Artigo 9º e 11º, alínea b) do Regulamento do Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas.

Assim, a Directiva reafirma:

- A composição e as funções da Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão (como vimos foi aprovado o Regulamento da Comissão Técnica);
- Os Direitos da população afectada (indenização, informação, participação);
- O processo de elaboração dos planos de reassentamento, remetendo para o Decreto n.º 31/2012;
- O conteúdo dos planos de reassentamento;
- O processo de consulta e registo das respectivas reuniões;
- O processo de implementação do plano de reassentamento;
- A monitorização e fiscalização da implementação.

No fundo, a Directiva condensa os regimes estabelecidos nos demais diplomas relativos ao Reassentamento. Uma nota importante é que a Directiva fornece orientação para intervenção em caso de reassentamento involuntário³⁸. Em regra, o reassentamento involuntário ocorre em caso de expropriação com fundamento em interesse ou utilidade pública. Para estes casos, a lei impõe que, previamente à expropriação, sejam pagas as devidas compensações e indenizações aos titulares de direitos, sobre a terra ou quaisquer outros que existam na área expropriada.

No entanto, em Moçambique existem vários exemplos de projectos privados, cancelados pelo Estado, em que a intervenção dos investidores não se funda em nenhuma expropriação formal de DUAT mas implica a transferência de DUAT adquirido por ocupação na área pretendida para o investimento. Sendo projectos apoiados pelo Estado, muitas vezes recorrendo à justificação que se enquadram no contexto do “desenvolvimento nacional”, as populações residentes não têm, na realidade, a opção de recusar – ou seja, estão perante uma mudança involuntária, implicando o seu reassentamento, o das suas unidades habitacionais, dos locais de cultivo, de culto, etc.

Em rigor, nestas situações, não havendo intervenção de uma entidade administrativa pública, o reassentamento deveria surgir na sequência de um processo negocial entre as pessoas/comunidades e os investidores. Quer dizer, é um processo muito parecido, ou mesmo igual, ao da consulta comunitária. Nesse processo negocial determinar-se-iam as contrapartidas a que cada uma das partes teria direito. As pessoas e as comunidades deverão aceitar de forma livre e participada as condições do negócio.

³⁸ Ibidem

Proposta

Entendemos que a lei deveria fixar padrões e critérios mínimos a serem observados nos processos de reassentamento (involuntário e “voluntário”), harmonizando-os com as regras estabelecidas para os casos de expropriação. A lei já fixa um ponto de partida importante ao afirmar que, em caso de reassentamento, devem ser restauradas ou melhoradas as condições de vida da população afectada.

Reconhecendo que a aquisição de terra, ou de direitos sobre a terra, relacionada com o desenvolvimento de actividades económicas pode ter impactos adversos sobre as comunidades e sobre as pessoas que usam essa terra, a IFC (*International Finance Corporation*)³⁹ adoptou princípios orientadores e publicou um guião para projectos que impliquem reassentamento (deslocamento físico ou simples perda de fontes ou meios de subsistência)⁴⁰. No guião sobre o plano de reassentamento, a primeira etapa é sempre mapear as ocupações, uso da terra, direitos existentes, etc., na área do projecto. Desta maneira, estabelece-se a base para conduzir as negociações sobre compensação, ou seja, faz-se um levantamento de base da população existente com direitos a apoio (evitando-se a entrada posterior de outras pessoas) e estabelece-se a fundação de um plano adequado à área onde as populações afectadas serão reassentadas.

Este processo, mais uma vez, é muito parecido com o processo de delimitação, que, no Anexo Técnico ao RLT, “faz-se prioritariamente (...) nas áreas das comunidades locais onde o Estado e/ou outros investidores pretendem lançar novas actividades económicas e/ou projectos e planos de desenvolvimento”.

Os princípios em causa aplicam-se exclusivamente aos casos de reassentamento involuntário, isto é, quando as pessoas ou comunidades afectadas não têm, do ponto de vista legal, o direito de impedir a aquisição da terra ou as restrições ao seu uso. Porém, a formulação do Anexo incorpora, de facto, as duas situações: projectos públicos “de desenvolvimento” (que implicam algum processo de reassentamento) e investimento privado. Quer dizer, o ponto de partida é igual.

No entanto, esses princípios podem constituir uma base para a definição de critérios uniformes, orientadores dos processos de reassentamento no geral, pensando, neste contexto, nos “reassentamentos” provocados por um projecto privado que exija consulta comunitária como parte do processo administrativo para adquirir um novo DUAT.

³⁹ A IFC é uma instituição do Banco Mundial para financiar actividades do sector privado, no contexto do desenvolvimento nacional dos países membros do Banco.

⁴⁰ *Handbook for Preparing a Resettlement Action Plan*.

<http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/22ad720048855b25880cda6a6515bb18/ResettlementHandbook.PDF?MOD=AJPERES>

O IFC reconhece que, pelos riscos que envolve – na maior parte das vezes resultando no empobrecimento da população afectada – quando não seja possível, em absoluto, evitar o reassentamento, este deve ser minimizado e criterioso, de modo a que sejam mitigados os impactos causados não só à população deslocada mas também às comunidades de acolhimento.

Os princípios gerais a ter em conta são:

- Evitar e, quando não for possível, minimizar o deslocamento explorando elaborações alternativas do projecto;
- Evitar o despejo forçado;
- Prever e evitar ou, quando não for possível, minimizar os impactos ambientais e sociais adversos decorrentes da aquisição de terra ou de restrições a seu uso (i) por meio da indemnização por perda de bens e (ii) certificando-se que as actividades de reassentamento sejam executadas após a divulgação apropriada de informações, e da consulta e participação informada das partes afectadas;
- Aperfeiçoar ou recuperar os meios de subsistência e os padrões de vida das pessoas deslocadas;
- Melhorar as condições de vida das pessoas fisicamente deslocadas mediante o fornecimento de habitação adequada, com garantia de propriedade nos locais de reassentamento.

De acordo com os princípios do IFC, é importante respeitar o “custo de reposição”, entendendo-se por tal o valor de mercado dos bens (sem considerar a depreciação das infra-estruturas e bens), acrescido dos custos de transacção. É também importante considerar a questão das benfeitorias acima discutida, pois uma visão mais ampla de “melhoramentos”, incluindo “toda a despesa na terra”, deverá servir para aumentar significativamente o valor da indemnização calculada.

Quanto à recuperação dos meios de subsistência, o IFC recomenda que, para além da indemnização por perdas, as pessoas afectadas pelo reassentamento devem receber oportunidades para melhorar ou, no mínimo, recuperar os meios, o nível de vida, etc., de que dispunham.

ORDENAMENTO TERRITORIAL

Discussão

Não faremos a análise pormenorizada da Lei de Ordenamento do Território neste relatório, mas salientaremos o seu papel e os elos que estabelece com a legislação fundiária. O planeamento físico de um determinado território pode resultar no zonamento efectivo da paisagem onde vivem comunidades locais e onde os empresários pretendem implementar projectos de investimento. Fala-se, neste caso, não de um zonamento “micro” – esta área é boa para arroz, aquela para milho, a outra para gado – mas uma definição mais geral da área do tipo “uso agro-florestal”, “uso urbano”, ou “uso industrial”.

O instrumento inferior de planeamento no contexto da LOT é o Plano Distrital de Uso da Terra (PDUT). No entanto, um dos resultados do processo de delimitação das comunidades locais é a concepção de um Plano de Uso da Terra ao nível comunitário. É possível, neste contexto, entender o processo de elaboração do PDUT como a agregação de vários planos locais (comunitários), posteriormente sujeito a uma adequação a outros parâmetros ou instrumentos de planeamento e ordenamento que reflectam políticas e planos de níveis superiores.

Havendo uma implementação eficaz da LOT numa determinada área, o processo de tramitação dos DUAT, tanto novos como os que estejam a ser transferidos para terceiros, será, em princípio, também facilitado. A proposta no sentido da simplificação do processo de transmissão de DUAT – harmonização entre os regimes de transmissão de prédio urbano e rural – pode também incorporar uma isenção da necessidade elaborar um novo projecto, desde que a nova actividade esteja integrada no conceito de zonamento estabelecido através da LOT. Por outras palavras, no caso de transmissão de infra-estruturas, não havendo *mudança de uso* não seria necessário passar por todo o processo de concessão de um novo DUAT.

Proposta

Paralelamente aos ajustes aqui propostos para a legislação fundiária, deve ser garantida uma melhor implementação da LOT com a intenção de criar um marco orientador no campo, categorizando o tipo de actividades permitidas em cada zona. Ao mesmo tempo, na elaboração de qualquer legislação com vista à alteração do processo de tramitação do DUAT no caso de compra e venda de benfeitorias dever-se-ia fazer referência à LOT e ao zonamento, devendo por isso especificar-se que tipo de medidas ou etapas podem ser dispensadas na tramitação do DUAT. Esta seria uma forma de facilitar a transmissão de DUAT associados à compra e venda de infra-estruturas e, conseqüentemente, facilitar o processo de investimento.

TURISMO

Discussão

Através da Lei do Turismo, foi criada a figura da Zona de Interesse Turístico (ZIT). Actualmente, há indicações de que este conceito está a ser interpretado de forma errada, traduzindo-se num factor condicionante dos DUAT existentes nas ZIT. Nos termos dessa interpretação, um DUAT dentro de uma “Zona Turística” (mesmo existindo previamente à classificação) pode ser utilizado somente para fins turísticos, excluindo outros usos da terra e da propriedade nela construída.

Para além das pessoas com casas nessas áreas, existem milhares de comunidades locais com DUAT adquiridos por ocupação costumeira exercendo também esses direitos para fins privados no contexto da economia familiar. Existem empresas e outras infra-estruturas não turísticas que não podem ser reclassificadas para fins “turísticos”.

Contudo, a letra da lei não condiciona atribuição ou reconhecimento de DUAT existentes ao desenvolvimento de uma actividade turística, sendo a ZIT criada meramente para preservar as características de uma zona que justifiquem a sua classificação como adequada para turismo (a sua beleza natural, proximidade ao mar, etc.). Neste contexto, a única restrição ao DUAT – ou seja, à actividade realizada numa terra com DUAT – é que ele não pode prejudicar o carácter especial e turístico de zona classificada como uma ZIT.

Proposta

No contexto de um Regulamento ou num Diploma específico, deve ser esclarecida a natureza e função da classificação “ZIT”, como um instrumento de planeamento e não como factor condicionante em relação aos direitos sobre a terra.

INDEMNIZAÇÃO

Discussão

A indemnização é referida em várias leis que lidam com a questão gestão da terra e dos recursos naturais. Em princípio, aplica-se somente aos casos de expropriação por interesse ou utilidade pública – quer dizer, não são incluídos os projectos privados que pressuponham acesso a terra ocupada por uma comunidade e com DUAT reconhecido por lei.

Na realidade, existem muitos projectos privados chancelados pelo Estado, como é o caso de megaprojectos como os de carvão na província de Tete ou o de GNL em Cabo Delgado. Este tipo de projectos implica, em regra, uma espécie de expropriação, uma vez que a população local não tem possibilidades efectivas de não aceitar o facto que, em princípio, deverá abandonar a sua terra.

Portanto, existem, de facto, características comuns entre processos que exijam o pagamento de uma indemnização nos casos “públicos” e as situações decorrentes de consultas comunitárias (quando está envolvida uma entidade “privada”).

A prática tem sido calcular o valor da indemnização em função das culturas e habitações que existam na terra pretendida pelo Estado ou pelo investidor. O resultado é que a indemnização tem-se traduzido num valor pequeno, especialmente quando comparado com o valor do investimento previsto, isto é, com as

possibilidades efectivas de compensação por parte do investidor. Neste contexto, o investimento revela-se ao que beneficia de forma mínima a população, quando de facto beneficia. É corrente afirmar-se que os projectos de investimento criam postos de trabalho, contribuindo desse modo para o combate à pobreza. Às vezes, os acordos incluem a necessidade de deixar parcelas de terra para produção de alimentos pela população (como aconteceu, por exemplo, o projecto de Portucel na Província de Manica). Porém, estas abordagens não respondem correctamente aos princípios da PNT nem ao quadro DVGT/PIRA. Os investimentos devem ajudar a tirar a população da pobreza, além de ser necessário assegurar que a indemnização ajude a melhorar a sua qualidade de vida.

Mais recentemente, foram aprovadas leis que alargam o conceito da indemnização associada a questões fundiárias, passando a incluir aspectos imateriais e materiais. A LOT introduz a ideia de compensar não somente por perdas materiais, mas também pelo impacto das mudanças sociais (perda de contexto social, proximidade a emprego e transporte, tempo residente numa determinada área etc.). Outras leis sectoriais – a nova Lei de Minas por exemplo – também incluem alguma referência a indemnizações. A consequência, hoje, é que não há uma abordagem harmonizada, baseada em princípios norteadores de compensação económica e de justiça social, que reflecta o princípio básico de que a indemnização deve oferecer uma oportunidade *melhorar a qualidade de vida e sair da pobreza*.

Proposta

Deve ser aprovado um instrumento com força jurídica que estabeleça os princípios fundamentais para todos os processos de indemnização associados ao acesso à terra, sendo reguladas situações específicas onde for necessário. O essencial será que todos os processos reflectam uma abordagem clara baseada no reconhecimento de direitos adquiridos e no princípio de usar o investimento (ou reassentamento que resultar desse investimento) como uma oportunidade para *melhorar a vida das pessoas*, e não simplesmente dar-lhes algo equivalente aos bens e outros aspectos imateriais perdidos.

Também deve haver uma harmonização de processos entre as discussões em volta de um projecto público que exige expropriação da terra onde recaiam DUAT reconhecidos por lei, e aquelas que tomam lugar no contexto de um investimento privado – as consultas comunitárias. De facto, o objectivo fundamental dos dois é igual – assegurar algum benefício real e concreto para a população residente. O ponto de partida deve ser igual também – o mapeamento dos direitos adquiridos como base da discussão e, adicionalmente, um estudo de base da situação socioeconómica da população.

SISTEMA TRIBUTÁRIO

Discussão

Existe uma confusão óbvia quanto à diferença entre “taxas” e “impostos”. Isto é particularmente verdade quando se traduz “taxas” para a língua inglesa, dada a semelhança com a palavra inglesa “*taxes*”, que significa “impostos” em português.

O trabalho realizado pelo Banco Mundial nos últimos anos concluiu que, na realidade, não existem impostos como tal sobre a terra em Moçambique. As “taxas” que são pagas possuem duas características distintas: em primeiro lugar, são taxas pagas por serviços ou processos específicos (como o requerimento formal de um novo DUAT) e, em segundo, são pagamentos anuais abrangidos pelo Regulamento da Lei de Terras e decretos de actualização⁴¹ que, de facto, são uma forma de renda paga ao Estado pelo uso da terra.

Alguma forma de imposto sobre a terra, contudo, seria um elemento do pacote total de reformas proposto acima. Uma das funções do “investimento de mercado” e de reformar as abordagens à transferência de DUAT quando os investimentos são transaccionados é garantir o melhor e mais racional uso dos recursos de terra. Apesar disso, num país onde a terra não tem valor (legal) e pode ser obtida pelos mais poderosos através das suas ligações à estrutura de poder político – de nível nacional ou provincial – ainda existe a tentação de solicitar vastas áreas. Um sistema eficaz de tributação fundiária aliado à renda paga ao Estado pelo uso da terra pode exercer um forte controlo desta tendência, além de promover o redimensionamento de grandes concessões de terrenos que estão ociosos.

Proposta

É urgentemente necessária uma discussão exaustiva sobre a tributação da terra. Esta é uma *discussão política* e não pode ser substituída pela realização de pequenas alterações aos valores das taxas existentes no actual quadro jurídico. Esta discussão deve ter dois objectivos básicos:

- Promover a afectação racional de terra a “investidores sérios” (que tenham os meios para a usar produtivamente)
- Garantir benefícios sociais através da afectação parcial de receitas a instituições locais (governos locais e estruturas comunitárias locais)

⁴¹ Decreto 66/98 de 8 de Dezembro, Tabelas 1 e 2; Diploma Ministerial 76/99 de 16 de Junho e Diploma Ministerial 144/2010 de 24 de Agosto.

O impacto de qualquer sistema tributário sobre as comunidades e os pobres deve ser tomado em linha de conta. Felizmente, isto está já previsto na Lei de Terras, que isenta as comunidades locais e as pessoas que usem terra e recursos naturais para fins de produção familiar (agricultura de subsistência, venda de colheitas como parte do rendimento familiar, etc.). Este princípio geral pode ser alargado a qualquer nova legislação desenvolvida, com o fito de criar um sistema de tributação fundiária progressivo e eficaz.

A cobrança de impostos e a forma como são usados tornam-se, assim, as questões fulcrais. De momento, a administração de terras é responsável pela cobrança de taxas – contribuições e renda para o Estado – e podem também assumir a tarefa de cobrança dos impostos sobre a terra. Em alternativa, esta última função pode ser integrada nos sistemas do Ministério das Finanças e outras instituições de cobrança de impostos. Isto seria apropriado e viável dado que a maior parte dos contribuintes viriam da economia formal de investidores privados com DUAT adquiridos para fins de instalação de actividades com fins lucrativos na terra obtida.

A distribuição de receitas já tem um modelo a partir do qual se pode trabalhar. O Regulamento de Florestas e Fauna Bravia fala de 20 por cento das receitas públicas provenientes da exploração comercial destes recursos que devem ser pagos às comunidades locais dos territórios onde os recursos são extraídos. Note-se a este propósito que o conceito de “comunidade local” no contexto das Florestas e Fauna Bravia é exactamente o mesmo da Lei de Terras – por outras palavras, a delimitação da comunidade ou comunidades no âmbito da Lei de Terras irá definir quais as comunidades locais que deveriam ser beneficiadas com os impostos e outras receitas públicas geradas dentro dos seus limites. Alargando este princípio à tributação de terras iriam gerar-se receitas adicionais significativas para uso pelas comunidades locais em fins sociais e de desenvolvimento, e resolveria ainda a preocupação frequentemente ouvida de que por “20 por cento” não vale a pena, porque os montantes envolvidos são muito pequenos.

LEI DO AMBIENTE

Estando assente que a obtenção da licença ambiental é absolutamente importante, necessária e imprescindível, a legislação estabelece regime diferenciados que podem prejudicar a coerência que se pretende em todas as áreas de actividade. Por exemplo, de acordo com a Lei de Minas, o titular da licença de prospecção e pesquisa não tem o especial dever de obter uma licença ambiental, não obstante a lei afirmar que o mesmo deve executar as actividades de acordo com as boas práticas mineiras e socio-ambientais, e efectuar a recuperação ambiental da área e reparar os danos ambientais. No entanto, por vezes, a actividade de prospecção e pesquisa pode envolver avultados riscos ambientais que justificariam a emissão prévia de uma licença ambiental. Seria, por isso, importante fazer um mapeamento de todas as situações na legisla-

ção moçambicana que, pressupondo o acesso e uso da terra (e de outros recursos naturais), necessitam de estar em conformidade com o princípio geral da precaução, um dos princípios estruturantes do direito do ambiente. De acordo com este princípio, a gestão do ambiente deve priorizar o estabelecimento de sistemas de prevenção de actos lesivos ao ambiente, de modo a evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos significativos ou irreversíveis, independentemente da certeza científica sobre a ocorrência de tais impactos.

Relacionado com esta questão está o problema de saber em que momento deverá ser feita a avaliação ambiental de projectos que requeiram o acesso à terra autorizada. Deverá ser feito antes ou depois da aquisição do DUAT?

De acordo com a Lei do Ambiente, a emissão da licença ambiental é baseada numa avaliação do impacto ambiental da proposta de actividade e precede a emissão de quaisquer outras licenças legalmente exigidas para o caso.

Sem pretendermos entrar no debate sobre se o DUAT será uma licença ou não, a questão é que o processo de atribuição de DUAT autorizado pressupõe a prática de um acto de administrativo que investe em determinado sujeito o poder de uso e aproveitamento da terra. Enquanto acto administrativo, essa autorização deve estar vinculada, entre outros, aos princípios fundamentais previstos na Lei do Ambiente. Precisamente em nome do princípio da precaução, seria aconselhável que projectos de determinada dimensão ou natureza (como, por exemplo, nos projectos de exploração de gás) fossem sujeitos a uma avaliação ambiental antes da atribuição do DUAT. Esta questão precisaria de ser explicitamente clarificada na legislação.

REGISTO PREDIAL

Discussão

A Lei de Terras estabelece que a constituição, modificação, transmissão e extinção do direito de uso e aproveitamento da terra estão sujeitos a registo. No entanto, a ausência de registo não prejudica o DUAT de pessoas singulares e comunidades pelas comunidades e pelas por ocupação, adquirido segundo as normas e práticas costumeiras, nem o DUAT adquirido por ocupação.

Os Serviços de Cadastro deverão fazer o registo *cadastral* dos seguintes elementos: informações relativas à identificação de terras sobre as quais recaiam DUAT adquiridos por ocupação; autorizações provisórias; revogações de autorizações provisórias; títulos; servidões de interesse público; valor das taxas. Mediante solicitação dos interessados, os Serviços de Cadastro procedem também ao registo de: compra, venda e

oneração de infra-estruturas, construções e benfeitorias existentes em prédios urbanos e rústicos; serviços; contratos de cessão de exploração celebrados para a exploração parcial ou total de prédios rústicos ou urbanos. No entanto, também existe a necessidade de se proceder ao *registo* do DUAT.

De acordo com a legislação moçambicana, o registo presume a propriedade (ou titularidade do direito) e tem efeitos contra terceiros. A função do registo legal é importante para efeitos de certificação de direitos, e é exigido sempre pelo sector financeiro, por exemplo, para efeitos de concessão de crédito bancário. Portanto, o registo é central no processo de investimento construído na base de apoio do sector financeiro (sendo este o caso da grande maioria de projectos).

Em Moçambique o registo dos DUAT faz-se na Conservatória do Registo Predial, instituição subordinada ao Ministério da Justiça. Actualmente, existem Conservatórias somente nas capitais provinciais e em algumas cidades maiores. Significa isto que o acesso a este serviço crucial para o investimento é bastante difícil para quem não vive nas grandes cidades. Para além da questão do acesso, a maioria de Conservatórias – e, de facto, todo o Sistema de registo – ainda não beneficiou de investimentos consideráveis no sentido da modernização dos respectivos serviços administrativos. Ademais, raramente se faz referência à necessidade de seguir um programa integrado que articule as reformas ou mudanças cadastrais, com um processo de harmonização e ampliação da Conservatória do Registo Predial.

Outra questão que merece atenção é o facto de em Moçambique se verificar uma relativa proliferação de instituições com funções registrais, ligadas a sectores específicos de actividade, como, a título de exemplo, o registo mineiro (para as minas). Acontece que a atribuição de títulos mineiros pode colidir com a preexistência de outros direitos igualmente legítimos sobre a terra, potenciando-se a ocorrência de conflitos. É certo que a titulação mineira deve ser precedida de um mapeamento de direitos existentes mas, o facto de nem sempre estar devidamente disponível a informação sobre os direitos e a frágil articulação entre as instituições de registo, são situações que abrem espaços para sobreposição de direitos conflitantes sobre a mesma área.

No que particularmente respeita às infra-estruturas e construções, a actual situação obriga a que os cidadãos cumpram procedimentos a dobrar (em instituições diferentes) – com directas implicações no tempo despendido e nos custos – no sentido de registar o DUAT e essas mesmas infra-estruturas e construções.

Proposta

Por estes motivos, propomos que seja considerada uma das seguintes opções:

- Possibilidade de ser instituído um sistema único de registo *cadastral e legal* que permita ter uma visão integral dos direitos e obrigações que incidam sobre a terra e infra-estruturas nela implantada, ou
- Elaboração de um programa integrado ligando a reforma e capacitação dos serviços de administração da terra com um processo semelhante e harmonizado, na Conservatória do Registo Predial.

Se for escolhida a segunda opção, um aspecto-chave deve ser facilitar o acesso por parte não somente dos investidores (que tendem a viver nas cidades maiores), mas também dos pequenos agricultores e membros de associações de camponeses que pretendam registar os respectivos direitos sobre a terra. Implicaria a adopção de um programa de investimento de grande escala em infra-estruturas e sistemas informáticos, bem como o recrutamento e capacitação de quadros técnicos e administrativos.

Entendemos, por isso, que há ligação muita clara entre esta proposta, e a necessidade urgente de implementar um sistema tributário fundiário capaz de gerir, pelo menos parcialmente, os recursos de investimento inicial, e suportar o funcionamento regular posterior.

CONCLUSÕES

Este relatório constata que, no actual contexto de Moçambique, a política e quadro legal existentes são ainda apropriados para os desafios que o país enfrenta. Embora muita coisa tenha mudado desde meados dos anos 90, quando a PNT e a Lei de Terras de 1997 foram aprovadas, a sociologia e condições estruturais não mudaram grande coisa. Conquanto seja implementada de modo deficiente, a lei não deixou de atingir objectivos importantes. Uma coisa que é totalmente diferente no presente é que os direitos adquiridos de todos os moçambicanos que ocupam e usam terra através de sistemas de gestão informais ou costumeiros, estão agora legalmente protegidos. Os investidores também possuem uma licença de aproveitamento do Estado clara, por 50 anos e renovável, que é segura e exclusiva e oferece tempo abundante para investir e obter um bom retorno. Todos os novos investimentos realizam alguma forma de consulta com as pessoas locais, com o reconhecimento geral que para ter acesso a terras não basta dirigir-se ao governo e pedi-lo.

Não obstante, a procura já elevada de terra tem vindo a aumentar com o crescimento da economia. E muito embora os direitos locais gozem de protecção *legal*, a maior parte permanecem por registar e estão “*fora do cadastro*”, encontrando-se ainda vulneráveis e expostos a serem capturados por grupos mais poderosos. A *abordagem* adoptada pela PNT de 1995 e pela Lei de Terras de 1997 – acesso participativo e negociado à terra local que gere benefícios em termos de alívio da pobreza para os titulares de direitos existentes que cedam esses direitos – ainda aparenta ser a melhor maneira de conciliar as necessidades, muitas vezes contraditórias, de diferentes utilizadores. Por outras palavras, os seus *objectivos sociais* ainda são validos.

Dito isto, o relatório identifica áreas onde o quadro legal se encontra, de facto, desfasado do lado *económico* do desafio de administração fundiária. A questão mais premente gira em torno da capacidade de usar a terra para gerar *valor acrescentado* e lucro. A questão fulcral a este respeito é como transferir terra através de um mercado que permita aos investidores recuperarem o valor investido, *pelo menos*, e obterem algum retorno sobre o investimento de capital, se possível. No actual regime, em que a terra pertence ao Estado, existem na realidade instrumentos disponíveis que podem permitir uma forma de valorização do capital e de transferência, usando o facto de qualquer coisa que seja construída ou feita na terra (produzindo melhorias reais) é considerada propriedade privada. É assim possível falar de um “mercado de investimentos”. A questão, então, é garantir que a terra que suporta os investimentos (e sem a qual os investimentos não podem funcionar) é transmitida a um comprador do investimento com a necessidade mínima

de processos administrativos e com pouca ou nenhuma interferência discricionária por parte dos decisores.

O relatório propõe que o tratamento da terra rural – ou, mais correctamente, dos prédios rurais – seja o mesmo que é dado aos prédios urbanos quando as benfeitorias e construções sobre a terra são transferidas para terceiros isto também pode ser feito como doação mas, neste caso, o meio principal é um acordo de compra dos activos privados ou da empresa que tenha sido criada através do investimento original. Neste contexto, sugere-se que também a distinção entre prédio “urbano” e “rústico” seja abandonada (afinal de contas é, na sua essência, um conceito colonial) e que os terrenos sejam avaliados simplesmente em termos do seu *uso* e do *zonamento ou classificação de usos da terra* das áreas onde estejam situados.

É fundamental, neste contexto, que a LOT (Lei do Ordenamento do Território) seja devidamente implementada. A ser esse o caso, a condição essencial que tem de ser verificada quando uma “benfeitoria” ou empresa seja vendida é se o comprador não tem a intenção de *alterar o uso da terra*. Porém, sugere-se ainda que esta condição seja tornada muito menos restritiva do que o é no presente (na actualidade, o comprador tem de continuar a realizar as actividades para as quais a tenha sido originalmente atribuída). Para promover o investimento e o uso racional da terra para os melhores fins (o que é função não só do contexto agro-ecológico mas também de mudança nos factores económicos, climáticos e dos termos de troca), os compradores devem sentir-se livres de alterar ou mudar completamente a actividade realizada, desde que permaneçam dentro da generalidade do *uso como definido pela classificação do zonamento da terra no Plano Distrital de Uso da Terra pertinente* (o instrumento de nível inferior exigido pela LOT).

Esta abordagem permite ainda a realização de mudanças ao nível do Regulamento, evitando o processo mais complexo de uma reforma legislativa. A necessidade actual de alguma forma de aprovação estatal da terra transferência de terras com a compra de benfeitorias pode ser mantida, com um regulamento emendado que preveja situações em que tal *não seja* necessário (como proposto acima).

A outra maneira de transferir terra entre diferentes classes de utilizadores numa economia de mercado é através de arrendamento e aluguer. Presentemente, está politicamente fora de questão discutir o arrendamento, que é visto como uma forma de alienação, por alguns, ou como um abrir de porta à recriação de uma classe capitalista de maior rendimento que acabará por ficar com toda a terra e explorar os moçambicanos comuns, cujos direitos de acesso à terra estão consagrados na Constituição. A Lei de Terras prevê o conceito de cessão de exploração, mas não lidou devidamente com o modo do seu funcionamento no Regulamento de 1998. A PNT, no entanto, fala claramente de contratos entre comunidades locais e investidores, estando implícita alguma forma de “cessão de um direito sem o perder” neste processo (juntamente

com outras formas de contrato, que podem incluir abdicar de um direito mediante uma compensação adequada ou outros benefícios, empreendimento conjunto, parceria, etc.).

Com o avanço, nos últimos anos, das discussões em torno das parcerias (no contexto do Fórum Consultivo da Terra, mas também promovidas por um projecto específico na Direcção Nacional de Promoção do Desenvolvimento Rural – DNPDR, agora parte do novo superministério MITADER), aumentou também a pressão para a produção de regulamentação detalhada para a “*Cessão de Exploração*”. Essa produção aconteceu e, no início de 2015, foi terminado um projecto de decreto. O relatório concorda inteiramente com o objectivo de dar clareza e detalhe à forma como este instrumento é aplicado. Também é de opinião, contudo, que o actual decreto é inconstitucional e exige uma grande atenção antes que venha a ser finalmente aprovado. A questão das comunidades locais poderem ceder os seus DUAT adquiridos por ocupação exige um detalhe muito maior e um tratamento muito mais cauteloso. Também a questão da propriedade das “benfeitorias” feitas na terra cedida pela pessoa que assume o seu uso precisa de ser revista (actualmente, o novo titular não pode reivindicar a propriedade, e, assim, não pode usar as “benfeitorias” ou a promessa de benfeitorias para obter financiamento para o investimento ou para hipoteca).

O relatório propõe, de facto, que seja adoptada uma abordagem mais radical e que a questão seja tratada como deve: como discussão do arrendamento e aluguer de terras sobre as quais existam já DUAT (incluindo os obtidos por ocupação costumeira). Esta *discussão é política, não é jurídica*. Depois de resolvidas as questões de política, torna-se apropriado reunir uma equipa jurídica apropriada para redigir um novo decreto apropriado.

Uma questão fulcral que ressaltou das discussões em torno deste relatório é, na realidade, o próprio conceito de “benfeitorias”. Presentemente, a definição daquilo que constitui uma “benfeitoria” está distorcida até o limite dúbio de facilitar um mercado de terras *de facto*, em especial nas áreas urbanas (assim, uma parede rudimentar ou mesmo uns meros marcos de pedra são “vendidos” como propriedade privada, passando então o DUAT automaticamente para o comprador). O relatório propõe que toda a questão das “benfeitorias” seja sujeita a uma discussão de política e, depois, seja mais claramente legislada através de um novo Decreto. Esta discussão não inclui apenas a questão de estabelecer se uma parede ou pedra constitui uma “benfeitoria” que, como tal, é “propriedade”, mas também a questão do que são “benfeitorias” em terra onde não exista infra-estrutura ou “coisa” física evidente para vender a um terceiro que queira a terra.

Esta discussão é particularmente importante para as comunidades locais que entabulem consultas que impliquem alguma forma de “compensação” pelo aquilo de que abdicam quando cedem a sua terra a um investidor. Terem a capacidade de contabilizar “todas as despesas” com a terra ao longo dos anos e de

tratarem a sua terra como empresa agrícola em funcionamento irá permitir-lhes obter um valor por aquilo de que abdicam muito superior ao que actualmente conseguem em resultado da maioria das consultas. Isto pode custar mais aos investidores mas, se o objectivo do Governo de Moçambique é *social e económico* – a PNT assim o afirma – garantir que as pessoas locais obtêm os recursos de que precisam para saírem da pobreza e encontrarem uma vida melhor depois de entregarem a sua terra a investidores, deve ser um resultado positivo e bem-vindo. É provável que a maior parte dos investidores aceitem isso – o que é importante é que, com o acordo, *garantam a titularidade* e um *ambiente de investimento certo e seguro*. Com termos mais decentes a favorecerem as comunidades, baseados num entendimento mais alargado de “benfeitorias”, será possível chegar a acordos melhores, consensuais e “com pouco ou isentos de conflito”

Foi ainda identificada uma série de outras questões que requerem alterações para melhorar o ambiente geral para os investidores. Esta inclui consultas comunidade-investidores, o Regulamento do Solo Urbano, regulamentação de reassentamento, compensações pagas aos titulares cujos DUAT sejam expropriados ou revogados, a implementação apropriada e cabal da LOT, a necessidade de um sistema tributário de terras, clareza sobre quando devem ser realizadas as avaliações de impacto ambiental (sendo proposto que tal aconteça antes da emissão do DUAT provisório), e a questão de como se encaixa a Conservatória do Registo Predial entre as instituições de governação da terra e se, e como, precisa de ser reformada e reforçada.

O relatório propõe medidas para todas. No caso das consultas, este instrumento essencial e inovador deve ser mantido dada a sociologia do uso e ocupação da terra, como indicado acima. É evidente que as consultas precisam ser melhoradas e, no seu cerne, estão os temas de como funcionam e *como devem ser realizadas*. As tentativas recentes de melhorar esta situação introduziram medidas positivas – a necessidade de duas reuniões com 30 dias de intervalo, pelo menos, para dar tempo à discussão *intracomunitária* sobre uma proposta de investimento – mas também introduziram medidas que não só são ilegais (contradizem o que existe na superior Lei de Terras) e lesam a voz e os direitos das pessoas locais como co-titulares do DUAT colectivo da comunidade local em que vivem e trabalham.

O relatório propõe que o acréscimo dos Conselhos Consultivos de aldeia ou localidade seja anulado, já que estes conselhos não representam a comunidade e não podem assinar as Actas da Consulta, como fariam se agissem de alguma forma em nome da comunidade local titular do DUAT. Além disso, persiste a necessidade de responder com nova legislação, segundo o apelo no Artigo 30 da Lei de Terras de 1997 para definir, “através de lei”, a representação da comunidade local [como titular] e sua forma de actuação. Neste contexto, é necessário dar muito mais atenção à natureza da comunidade local como titular colectiva de DUAT, gerida internamente pelo princípio da co-titularidade por todos os seus membros, homens e mulheres.

O relatório também propõe que seja produzido um Manual oficial, claro e acessível, para orientar todas as partes envolvidas no processo de consulta. Este deve incluir, com certeza, questões técnicas – a definição de comunidade, como tal é determinado no terreno, etc. – mas deve também oferecer uma descrição clara dos objectivos sociais e de desenvolvimento subjacentes ao processo, e de como este deve ser realizado (exigindo competências especiais em comunicação e mediação).

O Regulamento do Solo Urbano é, no relatório, considerado inconstitucional. Irá exigir uma revisão substantiva, não só para eliminar as medidas que permitem uma venda *de facto* de terra parcelada mas também para salvaguardar com mais clareza os DUAT adquiridos por ocupação (costumeira e de “boa-fé”) ou por agregados familiares pobres urbanos e suburbanos. As disposições sobre consultas existentes no meio rural, reflectindo os princípios globais da PNT e da Lei de Terras de 1997, também precisam de ser incorporadas e mais cuidadosamente detalhadas.

Os motivos para a implementação cabal da LOT são explicitados acima, no contexto de criar condições de fundo para que os DUAT sejam automaticamente transferidos quando são vendidos investimentos ou benfeitorias rurais. *A existência de sistema de tributação de terras inteiramente operante está também ligada à necessidade de fazer com que os recursos de terra sejam usados pelos mais aptos para o fazerem e, por essa via, ligado à questão da transferência de DUAT e da possibilidade de arrendamento e/ou aluguer de DUAT.* Na actualidade, a terra não é tributada e os investidores solicitam áreas irrealisticamente grandes que são depois deixadas, em grande parte, ociosas. Um sistema de imposto progressivo pode estimular uma procura mais racional de terra e garantir que as grandes áreas ociosas existentes são redimensionadas. Se a disposição dos 20 por cento, aplicável às receitas de florestas e fauna bravia, for também aplicada à tributação fundiária e a outras receitas da terra (as taxas – renda *de facto* – pagas ao Estado), as comunidades poderão também beneficiar em termos materiais. No contexto da legislação de ordenamento, o relatório identifica ainda as Zonas de Interesse Turístico (ZIT) como potencialmente confusas e limitadoras para os investidores. Há indicações que os governos locais consideram que quando uma área é assim classificada, todos os DUAT – existentes e novos – devem ser para “turismo”, excluindo, por exemplo, as habitações privadas, DUAT comunitários adquiridos por ocupação, e muitos outros usos industriais e infra-estruturais. Propõe-se que este assunto seja clarificado do modo apropriado (Decreto ou Diploma).

Três processos – reassentamento, compensação e avaliações de impacto ambiental – surgem conjuntamente quando se trata de estimar e tomar em consideração o impacto de um projecto sobre as pessoas do local. Em grande medida, também se intersectam com o processo de consulta comunitária no caso de novos investimentos do sector privado.

Estas alterações terão, claro está, implicações no processo de obtenção de terra pelos investidores, exigindo mais tempo e maiores custos. Mas, se o pressuposto subjacente a tudo isto é o de que o investimento privado tem de ter uma dimensão de desenvolvimento além da dimensão económica, então, ou isso é tornado claro para os *investidores*, ou, no mínimo, o Estado deve suportar alguns dos custos em causa. Em última análise, para o investidor, este processo resolverá duas das três condições fundamentais que ele ou ela exige: a *segurança* do investimento e a *certeza* que pode ser levado até ao fim sem haja conflitos ou outras perturbações a interferir com o plano de investimento.

Por fim, a Conservatória do Registo Predial raramente é incluída nas discussões sobre como melhorar o processo de administração para o investidor. Não obstante, bancos e outras instituições insistem – com razão – no registo legal e no registo cadastral válido e actualizado como uma das principais condições para considerarem o financiamento de um projecto. Aqui, a questão é a *certeza*, e não a utilização da terra como garantia – para financiar um projecto, um banco tem de saber que a terra está disponível e que existe titularidade válida e legalmente reconhecida (durante os 50 anos permitidos por lei). Assim, o relatório propõe que, juntamente com as medidas para melhorar o quadro legal, seja desenvolvido um programa de reforma da Conservatória do Registo Predial para a tornar mais acessível aos utentes. A harmonização dos sistemas informáticos e procedimentos estará também no cerne deste programa.

É fundamental salientar que muitas das mudanças, senão todas, discutidas acima, implicam *decisões de política e não podem – ou não devem – ser tomadas simplesmente através do ajustamento de leis e decretos*. Alterar políticas através da redacção de leis sem um passar primeiro por um processo claro de desenvolvimento da política e de construção de consensos resulta em más leis, que não têm o apoio incondicional de todas as partes interessadas. Por esse motivo, o relatório sublinha a necessidade de utilizar cabalmente o Fórum Consultivo da Terra como instrumento para a feitura de políticas antes de passar aos ajustamentos legais que podem ou não ser feitos.

COMENTÁRIOS FINAIS

As propostas acima conseguirão muito no que toca a melhorar o clima de investimentos em Moçambique que envolvem a terra. No entanto, há algumas questões contextuais que são, possivelmente, ainda mais importantes que o quadro jurídico, e que devem ser aqui mencionadas. No contexto do que se segue, quaisquer alterações feitas ao quadro legal devem ser realizadas com muito cuidado.

Primeiramente, e fazendo de novo referência à avaliação do contexto, sublinha-se que a *formulação estratégica* da política e quadro legal actuais continuam a ser relevantes hoje, e que as preocupações sociais subjacentes tratadas na PNT e na Lei de Terras de 1997 exigem a abordagem baseadas nos direitos, participativa e fortalecedora da equidade que o quadro oferece. Nenhuma alteração feita devera enfraquecer esta abordagem nem deteriorar o potencial e força dos instrumentos desenvolvidos, particularmente a consulta comunitária e a necessidade de identificação prévia da existência de direitos adquiridos antes de qualquer projecto de investimento, seja este público ou privado.

TABELA 1: MOÇAMBIQUE – CLASSIFICAÇÃO NA FACILIDADE DE FAZER NEGÓCIO, TOTAL E POR ACTIVIDADE-CHAVE, 2014

Actividade	Classificação em 189
Facilidade de fazer negócio	127
Iniciar uma empresa	107
Lidar com licenças de construção	84
Obtenção de electricidade	164
Registo de propriedade	101
Obtenção de crédito	131
Protecção de investidores minoritários	94
Pagamento de impostos	123
Comércio transfronteiriço	129
Imposição de contratos	164
Resolução de falências	107

[1] Fonte: Banco Mundial, 2015: *Doing Business 2015 – Going Beyond Efficiency* (12^a edição dos relatórios anuais *Doing Business*)

Seguidamente, o relatório aponta que o ponto de longe mais preocupante para os investidores está relacionado com a *ineficiência administrativa, ou mesmo incompetência*, e não tanto com os constrangimentos legais propriamente ditos. Moçambique encontra-se ainda bem abaixo na lista de países classificados pela “facilidade de fazer negócio”, realizada pelo inquérito anual do Banco Mundial cobrindo uma série de aspectos com que as empresas têm de lidar quando se estabelecem e operam (Tabela 1). Torna-se eviden-

te que há muitos aspectos para além da governação da terra que constituem um entrave importante ao investimento, bem como para fazer o investimento funcionar depois de implementado.

Fica também claro junto de muitas fontes recentes que a administração pública de terras é ainda gravemente deficiente, quase ineficaz ao nível local, e ainda se limita a responder às necessidades de uma pequena elite urbana com capacidade de usar e manipular o sistema segundo as suas necessidades. Além deste aspecto, há a questão da economia política envolvente do país, com relações de poder profundamente desiguais entre os que estão próximos do poder (ao nível nacional e provincial) e as pessoas do nível local, cuja terra pode agora ser legalmente protegida pela Lei de Terras de 1997 mas que, apesar disso, continuam muito expostas à espoliação de terras e à “captura pela elite” dos seus direitos, em grande parte não registados, sobre a terra e os recursos naturais. Uma vez mais, alterar a lei para “melhorar as coisas” neste contexto faz pouco sentido se não se tratar do contexto administrativo e político.

O relatório nota que, neste contexto, estão em curso ou em vias de implementação dois projectos financiados por doadores, para fazer face a algumas destas inquietações.

Em terceiro lugar, e de importância fundamental, o assunto da *segurança* e da *certeza* exigem, mais do que qualquer outra coisa, a existência de um *estado de direito*. Torna-se óbvio em todas as conversas e discussões sobre a governação de terras em Moçambique que, no cerne de muitos dos problemas e dificuldades com a implementação da Lei de Terras, está a determinação de alguns actores essenciais de porer de lado o quadro legal perseguirem os seus próprios objectivos (sejam estes “oficiais” no interesse nacional ou para ganho pessoal). Se isto não for resolvido, então, uma vez mais, quaisquer alterações ao quadro legal serão nulas e inúteis, e darão no mesmo que continuar com o que existe actualmente.

Finalmente, o relatório nota ainda que o novo governo deu início àquilo que é a primeira reforma institucional real no “sector da terra” desde que a PNT de 1995 apelou à reforma institucional como parte do plano para a sua implementação (a primeira parte do plano foi a revisão da Lei de Terras, realizada com êxito mas cuja implementação foi deixada depois entregue a uma administração de terras não reformada e conservadora).

Com a criação do MITADER, Moçambique tem finalmente o potencial para implementar cabalmente a sua Lei de Terras de 1995, progressista e amplamente bem considerada. Com as alterações propostas acima para *melhorar as suas credenciais económicas deixando intacto o seu propósito social* e com um novo quadro institucional, e beneficiando do forte apoio (ao nível nacional e *distrital*) de doadores, a implementação plena do quadro pode, agora, ser possível. Argumenta-se a este respeito que não deve ser feita nenhuma alteração importante à legislação enquanto as oportunidades apresentadas por esta nova

situação não tiverem sido inteiramente exploradas e testadas na prática. Só então será possível afirmar se ele é de facto “inimplementável” e precisa de alterações mais substantivas.

ANEXO A

REVISÃO DO QUADRO JURÍDICO

1. Antecedentes históricos

Antes de qualquer análise do quadro jurídico referente à terra, é importante perceber a origem dos vários instrumentos legais de forma a entender o contexto da sua aprovação e as implicações das mudanças actuais.

A experiência na implementação da *Lei de Terras* (1979) e respectivo Regulamento (1987), contribuiu para que se questionasse o carácter “excessivamente estatal”, ineficaz, pouco flexível e gerador de situações de insegurança no acesso e posse de terra.

Em 1992, João Carrilho afirmou que “a aplicação do direito costumeiro de terras em zonas definidas poderia facilitar a capacitação das estruturas do Estado e contribuir para a descentralização, protegendo os direitos à terra do pequeno produtor” e que “a dificuldade em adoptar medidas que ponham em prática esse reconhecimento pode residir em (i) preferir manter um *modus operandi* único mesmo sabendo-se que existem diferentes graus de capacidade de implementação da legislação e que faltam recursos para a criação das capacidades adequadas a tal generalização; (ii) dificuldade de aceitar formalmente a aplicação das regras do direito costumeiro para a agricultura familiar em certas zonas do território nacional”⁴².

Este autor defendeu ainda que o Estado tinha direitos absolutos sobre a terra, sendo no entanto “incapaz de proteger os direitos e promover os interesses da maioria da população”, bem como de “captar investimentos privados, especialmente porque a posse de terra é insegura, as leis não são transparentes ou não são aplicadas com uniformidade”⁴³.

⁴² CARRILHO, João (1992): “O Debate Actual sobre a Questão das Terras Rurais em Moçambique”, *EXTRA – Revista para o Desenvolvimento e Extensão Rural*, Edição Especial, Maputo, Ministério da Agricultura, Centro de Formação Agrária e de Desenvolvimento Rural, p. 32.

⁴³ Idem, p. 21.

Resumindo, ao quadro de terras então vigente (Lei de Terras de 1979 e respectivo Regulamento, de 1987) eram apontadas como principais críticas: (i) o facto de deixar numa situação fragilizada a larga maioria da população moçambicana, que ocupava a terra segundo normas e práticas costumeiras; (ii) e a secundarização do sector privado, que não via na lei a necessária abertura para o acesso, posse e segurança da terra, de modo a materializar os respectivos investimentos.

A elaboração da actual legislação de terra foi orientada pelo Secretariado Técnico da Comissão Intermínisterial para a Revisão da Legislação sobre a Terra (Comissão de Terras)⁴⁴. O processo teve por base não só as recomendações resultantes das avaliações sociológicas e agro-económicas das normas e práticas da maioria dos moçambicanos referentes ao acesso e uso da terra, mas também a necessidade de criar um forte consenso em torno da nova lei, procurando conciliar os diferentes interesses em jogo.

Tendo em conta o diagnóstico feito, foram dois os princípios básicos que orientaram o processo de elaboração da nova legislação: a necessidade de protecção de direitos pré-existentes sobre a terra e a necessidade de criação de condições seguras para os investimentos que, em princípio, deveriam ser feitos em benefício das populações locais e dos investidores.

A ideia central era que a lei não fosse um mero mecanismo de definição e protecção de direitos, mas que fosse assumida como um importante instrumento de desenvolvimento. Na verdade, o desenvolvimento rural equitativo e sustentável era (e é) o principal objectivo subjacente à nova legislação de terras. O desenvolvimento seria alcançado através de vários caminhos, nomeadamente: adaptação das estruturas locais aos métodos modernos de gestão de solos; adopção de um processo que permita que as populações locais utilizem o valor do capital “trancado” no “activo terra”; e através da descentralização e democratização da gestão da terra e demais recursos naturais, até ao nível da comunidade (Tanner, 2002)⁴⁵.

⁴⁴ Para além do Instituto de Desenvolvimento Rural, integravam a Comissão os seguintes Ministérios: Agricultura e Pescas; Ambiente; Administração Estatal; Plano e Finanças; Justiça; Recursos Naturais; Obras Públicas e Habitação; Desportos e Cultura; e Defesa (com estatuto de observador).

⁴⁵ TANNER, Christopher (2002): *Law Making in an African context: The 1997 Mozambican Land Law*, FAO Legal paper.

Foi, assim, aprovada a *Política Nacional de Terras (PNT)*, através da Resolução n.º 10/95, de 17 de Outubro, tendo como premissa o facto de a terra ser um dos principais recursos naturais de que o país dispõe, merecendo por isso ser valorizada⁴⁶.

A PNT definiu como principais objectivos: (i) recuperar a produção de alimentos, para que fossem alcançados níveis de segurança alimentar; (ii) criar condições para que a agricultura do sector familiar se desenvolva e cresça, sem que falte o recurso terra; (iii) promover o investimento privado, utilizando de forma sustentável e rentável a terra e os outros recursos naturais, sem prejudicar os interesses locais; (iv) conservar as áreas de interesse ecológico e gerir os recursos naturais de modo sustentável; (v) actualizar e aperfeiçoar um sistema tributário baseado na ocupação e no uso de terras, de modo a apoiar os orçamentos públicos a vários níveis⁴⁷.

Por outro lado, a PNT definiu um importante conjunto de princípios fundamentais, designadamente: (i) a manutenção da terra como propriedade do Estado; (ii) a garantia de acesso e uso da terra à população (com relevo para o reconhecimento das formas costumeiras de acesso e transmissão de direitos sobre a terra), bem como aos investidores; (iii) a garantia do direito ao uso da terra pela mulher; (iv) a promoção do investimento privado nacional e estrangeiro sem prejudicar a população residente e assegurando benefícios para esta e para o erário público nacional; (v) a participação activa dos nacionais como parceiros em empreendimentos privados; (vi) a definição e regulamentação dos princípios básicos orientadores para a transferência de direitos de uso e aproveitamento da terra, entre cidadãos ou empresas nacionais, sempre que investimentos houverem sido feitos no terreno; (viii) e o uso sustentável dos recursos naturais de forma a garantir a qualidade de vida para as presentes e futuras gerações, assegurando que as zonas de protecção total e parcial mantenham a qualidade ambiental e os fins ambientais para que foram constituídas⁴⁸.

⁴⁶ O desenho da Política apoia-se em aspectos estruturais e conjunturais, factores positivos e negativos. Como pontos positivos temos: grande extensão territorial do país; pouca população em relação ao território (não há pressão demográfica ainda), relativa abundância de recursos do solo, água, fauna e flora, cerca de 2 500 km de costa e praias, solos com boa fertilidade, temperatura e regimes de chuva favoráveis a agricultura e florestas; clima, praias, flora e fauna favoráveis ao turismo, recursos do subsolo aparentemente abundantes (falta investigação). Como pontos negativos há a destacar os seguintes: a maioria da população não tem segurança de acesso e uso da terra, a pobreza e falta de educação formal da maioria da população; faltam capitais e tecnologia para explorar os recursos, infraestrutura económica e social deficiente, serviços de apoio à produção ausentes, sistemas de titulação, cadastro e registo de terras deficiente, falta de definição de limites físicos e conceptuais para a delimitação de terrenos, sistemas de planeamento do uso do solo ineficazes, e a degradação ambiental (sublinhado nosso).

⁴⁷ Cf. Ponto 14 da PNT.

⁴⁸ Cf. Ponto 17 da PNT.

Nesse sentido, a PNT congregou os princípios acima referidos, bem como os objectivos traçados na seguinte declaração: “assegurar os direitos do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais, assim como promover o investimento e o uso sustentável e equitativo destes recursos”⁴⁹. Importa destacar a consagração de uma garantia geral de acesso e uso da terra à população, bem como aos investidores, aliada ao reconhecimento dos direitos costumeiros de acesso e gestão das terras das populações rurais residentes, promovendo justiça social e económica no campo⁵⁰.

A PNT chamou atenção para a necessidade de elaboração de uma nova Lei de Terras flexível, “que não especifica o que fazer em cada situação cultural diferente, mas admite o princípio de que em cada região possa funcionar o respectivo sistema de direitos consuetudinários de acordo com a realidade local”⁵¹.

A PNT orientou assim o legislador no sentido de promover a revisão da lei vigente com vista a “eliminar contradições perante a nova situação sociopolítica do país e perante a Constituição da República e para simplificar procedimentos administrativos”, de modo a, entre outros aspectos, garantir “o reconhecimento dos direitos consuetudinários e do sistema consuetudinário de adjudicação/gestão de terras”⁵².

Deste modo, a PNT previu como um dos aspectos a considerar “a provisão de um sistema de transferência dos direitos de uso e aproveitamento da terra”⁵³. Ora, estabeleceu-se que esta transferência deveria respeitar a classificação de áreas de uso de terras definida pelo antigo Ministério da Agricultura e Pescas⁵⁴, assente em quatro tipos diferentes de áreas⁵⁵, propondo-se, para cada caso, um regime especial de transmissibilidade:

- i. Tipo A – Áreas com densa ocupação e utilização e com vários utilizadores, com maior acesso ao mercado (onde predominam o uso urbano e o sector empresarial rural), tendo como maior problema a capacidade limitada de ampliação de tais recursos. Segundo a PNT, deveriam regular-se os mecanismos que permitiriam “a transferência onerosa de títulos de uso e aproveitamento da terra entre os seus titulares, tanto entre nacionais como de estrangeiros para nacionais, sempre que

⁴⁹ Cf. Ponto 18 da PNT.

⁵⁰ Cf. Ponto 17 da PNT.

⁵¹ Cf. Ponto 22 da PNT.

⁵² Cf. Ponto 56 da PNT.

⁵³ Cf. Ponto 56 (i) b) da PNT.

⁵⁴ Segundo o Ponto 59 da PNT, “esta classificação deverá acompanhar a dinâmica do uso da terra para diversos fins e ajustar-se às mudanças que venham a ocorrer no processo de desenvolvimento do país. Isto permitirá que terras de um determinado tipo possam passar de uma categoria para outra”.

⁵⁵ Cf. Ponto 57 da PNT. A definição teve em consideração critérios como as formas dominantes de uso e ocupação da terra (sector familiar, empresarial ou misto), zonas agro-ecologicamente aptas à prática da agricultura, a diversidade dos utilizadores, a intensidade de utilização, a acessibilidade da terra e a densidade populacional.

investimentos tiverem sido feitos no terreno”⁵⁶. Foi igualmente estipulado que deveriam ser regulamentados os tamanhos mínimos dos terrenos, de acordo com as respectivas finalidades, havendo que se introduzir mecanismos que impedissem a especulação ou acumulação de terra e que apoiassem o camponês familiar e o pequeno produtor⁵⁷;

- ii. Tipo B – Áreas com ocupação e utilização pouco densa, normalmente ocupadas pelo sector familiar/artesanal, tendo acesso limitado ao mercado. Nos termos da PNT, o maior problema que enfrentam os ocupantes desta áreas consistia em garantir o acesso e a segurança de posse e/ou uso futuro, devendo prevalecer, quanto à transmissão de DUAT, o direito consuetudinário. Previu-se igualmente que o acesso do investidor a tais áreas deveria ser negociado e acordado com a comunidade, com apoio dos órgãos estaduais competentes, nos seus diversos níveis⁵⁸.
- iii. Tipo C – Áreas protegidos ou a proteger, relativamente aos quais o uso e aproveitamento está, à partida, proibido. Nos termos da PNT, devido ao respectivo estatuto de protecção, a transferência de títulos deveria ser proibida, com excepção de áreas que fossem identificadas para a implementação de projectos previstos nos planos directores do Governo.
- iv. Tipo D – Áreas que não tenham sido ocupadas e exploradas, dado o respectivo grau de inacessibilidade, estando dependentes da capacidade de investimento público ou privado. Relativamente a estas áreas, a PNT previu que deveria ser plenamente admissível realizar operações de transferência de DUAT, havendo necessidade de instituir incentivos fiscais e de mercado para atrair investimentos.

Por razões que desconhecemos, não houve até ao momento nenhum seguimento do disposto na PNT quanto aos sistemas de transferência de DUAT, em função do tipo ou categoria de áreas. Uma hipótese a considerar seria o facto de se tratar de uma solução pouco realista na prática, pois estas tipologias (A, B, C e D) existem em todas as áreas.

Pelo que, entendemos que, a ideia central da PNT foi precisamente a não criação de áreas separadas, mas sim, integrar todas as situações numa paisagem única.

⁵⁶ Cf. Ponto 60 da PNT.

⁵⁷ Cf. Ponto 60 da PNT.

⁵⁸ Cf. Ponto 61 da PNT.

2. Lei de Terras e respectiva regulamentação

2.1 Lei de Terras – principais aspectos

A Lei de Terras (LT) aprovada a 1 de Outubro de 1997, surge no contexto de melhorar e enquadrar a PNT na dinâmica social e económica que o país vinha a desenvolver. A Lei de Terras foi aprovada essencialmente para proteger os direitos sobre a terra e criar condições seguras para novos investimentos que possam beneficiar a comunidade e investidores (Tanner, 2002)⁵⁹. Contudo, há autores que nos chamam a atenção para o facto de a nova *Lei de Terras* (1997) ser o resultado de um compromisso instável e precário, produto de lógicas diferentes – mercado versus subsistência – bem como devido aos interesses dominantes⁶⁰. Como dizia José Negrão, “a nova Lei não privatiza a terra mas dá garantias totais para a segurança do investimento, não demarca o sector familiar mas permite que venha a acontecer ao abrigo das chamadas terras comunitárias, não restringe os direitos de acesso ao sector familiar mas centraliza a definição das finalidades da exploração, não permite a venda mas dá espaços suficientes para a integração no mercado regional via sociedades mistas; não ignora as sustentabilidades do uso dos recursos mas permite a sua hipoteca a capitais internacionais, enfim, a nova Lei foi concebida como o homem, à imagem e semelhança da complexidade do poder”.⁶¹

Nos termos da da LT, “comunidade Local é o agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão” (n.º 1, do artigo 1). Trata-se uma definição que procura não só reflectir os sistemas locais de produção, mas também a ideia que a terra “pertence a quem usa”.

Uma questão incontornável da LT – e representa um marco importante no direito moçambicano – é o facto de reconhecer Personalidade Jurídica às Comunidades Locais. Óscar Monteiro⁶² sustenta que o reconhecimento de direitos às comunidades locais faz com que estas entrem para o ordenamento jurídico como parte constitutiva do ente político nacional, retomando-se as experiências de participação popular

⁵⁹ TANNER, Christopher (2002): *Law Making in an African context: The 1997 Mozambican Land Law*, FAO Legal paper; p. 5

⁶⁰ RIBEIRO, Fernando Bessa (2006): *A questão fundiária em Moçambique – Dinâmicas globais, actores e interesses locais*, Congresso africanista na Covilhã, Maio, p. 9

⁶¹ NEGRÃO, José (1996): *Que Política de Terras para Moçambique – A propósito da Conferência Nacional de Terras*, Maputo, Núcleo de Estudos da Terra

⁶² MONTEIRO, Óscar (2006): *O Estado Moçambicano – Entre o Modelo e a Realidade Social*, p. 5

verificadas no período posterior à proclamação da independência nacional. Por esta via, confere-se às comunidades o direito de falar por si e de participar nos processos de tomada de decisão.

Assim, dever-se-á ter presente que o reconhecimento da personalidade jurídica das comunidades locais possui contornos muito especiais, desde logo porque o acesso e exercício do DUAT não estão vinculados nem à prévia constituição, nem ao reconhecimento nos termos da legislação civil (Código Civil e Lei das Associações).

É importante notar que, a definição de comunidade local contém um elemento humano (agrupamento de famílias e indivíduos), um elemento territorial (a localidade ou nível inferior àquela) e um elemento teleológico ou finalístico (salvaguarda de interesses comuns)⁶³. Assim, qualquer análise do conceito deve ter em conta estes elementos, sendo que se trata de uma formulação aberta, dinâmica e flexível que procura abranger a complexidade e diversidade política, organizativa, económica, social e cultural das comunidades.

A comunidade local detém não somente as terras necessárias para a construção das suas habitações e para a prática da agricultura, como também as terras em pousio, as florestas de onde extrai os recursos naturais necessários para o seu sustento, os lugares de importância cultural, as áreas necessárias para a pastagem do gado, e, fundamentalmente, as áreas imperiosas para a própria expansão da comunidade⁶⁴.

A consagração da noção de comunidade local foi, efectivamente, um verdadeiro marco histórico no processo de construção do Direito moçambicano a partir de uma realidade plural, heterogénea, diversificada e fortemente enraizada nas normas e práticas costumeiras. Tratou-se de um esforço de democratização de um quadro legal demasiado distante, pesado e desajustado à dinâmica das realidades locais, e que pode ser visto, em termos muito resumidos, sob três perspectivas fundamentais: (i) a terra comunitária não se confina à terra que a comunidade precisa para viver ou para praticar agricultura, implica muito mais do que isto, integrando o domínio público comunitário, o que pode variar de comunidade para comunidade, de local para local, de distrito para distrito, de província para província, de região para região; (ii) os direitos de uso e aproveitamento da terra das comunidades locais existem através do reconhecimento da ocupação, independentemente do reconhecimento oficial por parte do Estado, da existência de documentos comprovativos, incluindo títulos, ou do registo dos mesmos nas Conservatórias; (iii) no processo de

⁶³ CALENGO, André (2005): *Lei de Terras Comentada e Anotada*. Maputo, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, p. 32

⁶⁴ TANNER, Christopher (2004): *A Relação entre a Posse de Terra e os Recursos Naturais*, documento apresentado na 3.ª Conferência Nacional sobre o Maneio Comunitário dos Recursos Naturais, Maputo, 21 de Julho de 2004

autorização de pedidos de direitos de uso e aproveitamento de terra é atribuído à comunidade local um papel decisório e condicionador da titulação de novos direitos⁶⁵.

O legislador atribui a propriedade da terra ao Estado⁶⁶, não permitindo deste modo que a mesma seja vendida, alienada, hipotecada ou penhorada, permitindo apenas que a mesma seja ocupada por todos, sem distinção de nacionalidade, origem étnica, etc.

Nestes termos, no âmbito da lei existem três (3) formas de atribuição da terra, nomeadamente:

- Ocupação por pessoas singulares e pelas comunidades locais, segundo normas e práticas costumeiras que não contrariem a Constituição da República (CR);
- Ocupação por pessoas singulares nacionais que, de boa-fé, estejam a utilizar terra há pelo menos 10 anos;
- Autorização de pedido apresentado por pessoas singulares ou colectivas na forma estabelecida pela lei.

A competência para atribuição do DUAT é conferida da seguinte forma:

- Nas áreas não cobertas por Planos de Urbanização, caberá aos Governadores Provinciais, ao Ministro de Agricultura e Segurança Alimentar e ao Ministério do Mar águas Interiores e Pescas, e ao Conselho de Ministros conceder o DUAT;
- Nas áreas cobertas por Planos de Urbanização, compete ao Presidente do Conselho Municipal, os Conselhos de Povoação e os Administradores do Distrito onde não existam órgãos municipais e desde que tenham serviços de cadastro, autorizar o DUAT.

Neste contexto, da análise das formas de aquisição do DUAT depreende-se claramente que o Governo priorizou, em 1ª instância, as comunidades ou pessoas singulares, atribuindo-lhes a possibilidade de aquisição do DUAT através das formas acima identificadas.

É importante frisar que a constituição, modificação, transmissão e extinção do direito de uso e aproveitamento da terra estão sujeitas a registo⁶⁷, mas a ausência de registo não prejudica o direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação pelas pessoas singulares e pelas comunidades locais, nem o adquirido pelas pessoas singulares que ocupem a terra há pelo menos, dez anos⁶⁸. Do mesmo modo, o

⁶⁵ SERRA, Carlos (2007): *Domínio Público do Estado, Autárquico e Comunitário – Essência, Constrangimentos e Desafios*. Documento apresentado na Conferência sobre os 10 Anos da Lei de Terras, Maputo.

⁶⁶ Artigo 109º da Constituição da República conjugado com o artigo 3º da Lei de Terras.

⁶⁷ Artigo 14, n.º 1 da Lei de Terras

⁶⁸ Artigo 14, n.º 2 da Lei de Terras

direito de uso e aproveitamento da terra é confirmado por um título⁶⁹. Também neste caso, a ausência de título escrito não prejudica o direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação pelas pessoas singulares e pelas comunidades locais, nem o adquirido pelas pessoas singulares que ocupem a terra há pelo menos, dez anos⁷⁰.

2.2 Regulamento da Lei de Terras

O Regulamento da Lei de Terras (RLT), aprovado pelo Decreto n.º 66/98 de 8 de Dezembro, visa simplificar os procedimentos administrativos e facilitar, deste modo, o acesso à terra dos investidores nacionais e estrangeiros. O RLT é aplicado às zonas não abrangidas pelos Municípios que possuam Serviços Municipais de Cadastro.

No âmbito do RLT, no processo de titulação por via de uma autorização, o proponente (pessoa colectiva) deverá apresentar ao Serviço Nacional de Cadastro um requerimento instruído dos seguintes documentos: i) Estatutos; ii) Esboço da localização do terreno; iii) Memória descritiva; iv) Indicação da dimensão e natureza do empreendimento / natureza da actividade que pretende desenvolver; v) Parecer do administrador do Distrito e precedido da consulta a Comunidade Local; vi) Edital e comprovativo da sua afixação na sede do distrito e no próprio local, por um período de 30 dias; e vii) Guia do comprovativo do pagamento do pedido de autorização provisória⁷¹.

Contudo, no âmbito deste regulamento, no caso de actividades económicas, para além dos documentos supra-referidos deverá anexar-se o plano de exploração e o parecer técnico sobre o mesmo, emitido pela entidade que superintende a área económica.

É importante notar que, tratando-se de projectos de investimento privado, para obtenção do DUAT é necessário que seja feito antes da submissão do pedido um trabalho de identificação prévia da área pelas entidades competentes, isto é, os serviços de cadastro, as autoridades administrativas locais e a comunidade, devendo o resultado desse trabalho ser anexado no esboço e na memória descritiva.

⁶⁹ Artigo 13, n.º 1 da Lei de Terras

⁷⁰ Artigo 13, n.º 2 da Lei de Terras

⁷¹ Artigo 25º do RLT

2.3 Regulamento do Solo Urbano

Por via do Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro, foi aprovado o Regulamento do Solo Urbano (RSU) que “visa regulamentar a LT” relativamente ao regime de uso e aproveitamento da terra nas áreas de cidades e vilas ou nos assentamentos humanos ou aglomerados populacionais organizados por um plano de urbanização (artigo 2.º do RSU). No âmbito deste regulamento, estaríamos perante um regime de acesso à terra em áreas sobre as quais incide um Plano de Urbanização. Os pedidos devem, em princípio, ser dirigidos ao Presidente do Conselho Municipal ou, consoante a localização da terra, aos Chefes de Povoação ou Administradores do Distrito.

Contudo, o RSU criou um regime excepcional e paralelo para as áreas urbanas onde, para além das formas gerais de acesso à terra previstas na *Lei de Terras*, são consagradas outras formas de acesso, sendo ainda detectadas importantes omissões quanto aos sujeitos titulares de direitos sobre a terra.

No âmbito do artigo 31 do RSU, podem ser titulares do direito de uso e aproveitamento da terra as pessoas nacionais ou estrangeiras, nos mesmos termos previstos na Lei de Terras (artigos 10.º e 11.º)⁷². Ora, se tivermos como referência o artigo 12.º da *Lei de Terras*, verificamos que no RSU desapareceu completamente a alusão às comunidades locais como sujeitos de direitos. Nesse sentido, o legislador não apenas desrespeitou a *Lei de Terras*, como ignorou o facto de existirem imensas comunidades locais nas zonas urbanas de Moçambique. Desconhecemos se houve aqui tão-somente um lapso ou, pelo contrário, uma clara intenção de fugir às regras definidas na Lei no que diz respeito, entre outros aspectos, às consultas comunitárias.

Quanto à questão das novas modalidades de aquisição de DUAT, associada à desconsideração das modalidades de aquisição do DUAT, o Regulamento prevê como modalidades⁷³ o deferimento da atribuição, o sorteio⁷⁴, a hasta pública⁷⁵, a negociação particular⁷⁶ e a ocupação de boa-fé. Trata-se de modalidades que

⁷² Cf. Artigo 31.º do *Regulamento do Solo Urbano* (2006).

⁷³ Cf. Artigo 24.º do *Regulamento do Solo Urbano* (2006).

⁷⁴ Nos termos do artigo 26.º do *Regulamento do Solo Urbano* (2006), o sorteio tem como objecto talhões ou parcelas localizadas em zonas de urbanização básica, devendo ser exclusivamente direccionado a cidadãos nacionais, e estando condicionado ao respeito de 20% para cidadãos de baixa renda.

⁷⁵ Segundo o artigo 27.º do *Regulamento do Solo Urbano* (2006), a hasta pública dirige-se à atribuição de DUAT em talhões ou parcelas localizadas em zonas de urbanização completa ou intermédia destinadas à construção de edifícios de habitação, comércio e serviços.

⁷⁶ À luz do artigo 28.º do *Regulamento do Solo Urbano* (2006), a negociação particular realizar-se-á entre os órgãos locais do Estado e Autárquicos e os proponentes de projectos, para atribuição de DUAT em talhões ou parcelas destinadas a projectos de habitação, indústria, agro-pecuária e de comércio de grande dimensão.

não encontram enquadramento na Constituição e na *Lei de Terras*, indiciando uma posição a favor de uma ampla e livre transmissibilidade do DUAT, incluindo a compra e venda de terra.

Ademais, o legislador fixou uma regra de comprovação de DUAT em solo urbano que assenta na apresentação do respectivo título⁷⁷, ignorando totalmente qualquer outro meio de comprovação de direitos previstos na *Lei de Terras* (1997), incluindo a prova testemunhal, a peritagem e outros meios previstos na lei⁷⁸. Recorde-se ainda que, nos termos da mesma Lei, “a ausência de título não prejudica o direito adquirido por ocupação”⁷⁹.

Um elemento de contexto a ter em conta é facto do RSU (2006) ter sido aprovado poucos meses antes da aprovação da *Lei do Ordenamento do Território* (Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho), e não ter sido conseguida uma boa articulação entre os dois processos legislativos. O *Regulamento do Solo Urbano* ficou desajustado tanto em relação à *Lei de Terras*, como no que diz respeito às regras do Ordenamento do Território⁸⁰. O facto de termos um Regulamento aprovado pelo Conselho de Ministros em desconformidade com instrumentos legais hierarquicamente superiores, aprovados pela Assembleia da República, conduz-nos, desde logo, ao questionamento da legalidade do primeiro.

2.4 Resolução n.º 70/2008, de 30 de Dezembro

Urge referir ainda a Resolução n.º 70/2008, de 30 de Dezembro, que aprovou os procedimentos para apresentação e apreciação de propostas de investimento privado envolvendo extensões de terra superior a 10 000 hectares. A Resolução define critérios adicionais orientadores do processo de avaliação de projectos de investimento cuja implementação requeira grandes extensões de terreno. Basicamente, condiciona a aprovação de grandes pedidos de terra à estrita observância de directrizes e regras ambientais e sociais, reiterando os princípios consagrados no quadro jurídico moçambicano.

⁷⁷ Cf. Artigo 40 e 41.º, n.º 1, do *Regulamento do Solo Urbano* (2006).

⁷⁸ Cf. Artigo 15.º da *Lei de Terras* (1997).

⁷⁹ Cf. Artigo 13.º da *Lei de Terras* (1997).

⁸⁰ Serra, *op. cit.*, p. 632

2.5 Procedimentos de Consulta Comunitária

Um dos aspectos mais importantes da nova Lei de Terras (1997) e que é frequentemente visto como um constrangimento no processo de atribuição de novos DUAT ao abrigo de autorização, é a obrigação, por parte do investidor, de realizar uma consulta às comunidades locais que residam na área pretendida para a implantação de projectos de investimento.

Conforme afirma José Negrão⁸¹, a consagração da consulta comunitária decorreu da constatação da falta de transparência na concessão de terras e demais recursos naturais, associada ao crescente foco de casos de corrupção, principalmente porque o quadro até então vigente concedia ao Estado o monopólio de tomada de decisões sobre a adjudicação de recursos, sem auscultar as comunidades. Daí que, desde logo nos trabalhos preparatórios, se tenha proposto que “no processo de concessão de títulos sejam obrigatoriamente consultadas as comunidades rurais residentes no local” e que “haja a concordância entre os envolvidos sobre os limites que estão a ser definidos”⁸². Para Christopher Tanner, a previsão da consulta comunitária é uma prática forte de afirmação dos poderes de gestão devolvidos às comunidades locais ao abrigo do artigo 24.º da *Lei de Terras* (1997)⁸³. Simon Norfolk, na mesma linha, entende que a exigência da consulta comunitária cria condições para que o poder de decisão sobre o estatuto do uso e aproveitamento dos recursos naturais transite do Estado para os reais usuários destes mesmos recursos.⁸⁴

O objectivo da consulta é precisamente confirmar se a área pretendida se encontra livre e não tem ocupantes. Esta formalidade está sob responsabilidade das autoridades administrativas locais, que devem organizar e implementar o processo de consulta (embora normalmente seja o investidor quem assume os respectivos custos).

O processo de consulta foi concebido primariamente para assegurar os direitos do povo no contexto da PNT e, assim, evitar conflitos entre os actuais ocupantes da terra pretendida – pessoas singulares ou comunidades locais – e investidores.

⁸¹ NEGRÃO, José (1996): *Que Política de Terras para Moçambique – A propósito da Conferência Nacional de Terras*. Maputo, Núcleo de Estudos da Terra, p. 4

⁸² Idem, p. 4.

⁸³ TANNER, Christopher (2011): “Chapter 4 – Mozambique”, *Decentralized Land Governance: Case studies and local voices from Botswana, Madagascar and Mozambique*, Cape Town, University of the Western Cape, EMS Faculty, School of Government, Institute for Poverty, Land and Agrarian Studies, p. 86

⁸⁴ NORFOLK, Simon (2004): “Examining access to natural resources and linkages to sustainable livelihoods – A case study of Mozambique”, *LEP Working Paper n.º 17*, FAO, p. 16.

Há opiniões segundo as quais a consulta deveria também ser aplicada aos residentes do bairro/quarteirão, no contexto urbano, no caso de projectos de investimento propostos no meio urbano onde existem populações locais com direitos adquiridos por ocupação⁸⁵.

Tem sido sobejamente mostrado que as consultas não têm sido eficientes, muitas vezes não chegando a ser verdadeiras consultas, dado que é quase exclusivamente privilegiada a atribuição de incentivos aos líderes comunitários ou chefes dos bairros. Em muitos casos, não há uma discussão interna adequada do objecto de consulta ao nível da comunidade e o acordo final – com a respectiva “Acta da Consulta” – na maior parte dos casos reflecte a discussão apenas entre os líderes e o investidor, estando excluídos os demais membros da comunidade.

Neste contexto, é essencial reconhecer o carácter colectivo do DUAT das comunidades, regido pelo conceito de co-titularidade, como expressamente é mencionado na Lei de Terras e no Regulamento. Aos membros da comunidade, co-titulares do DUAT, deve aplicar-se o regime da compropriedade previsto no Código Civil (artigos 1403º e seguintes). Este princípio, correctamente aplicado, exige que *todos os co-titulares* devam participar nas discussões de qualquer proposta que preveja a utilização do bem comum, ou seja, a terra da comunidade.

É do interesse nacional que as consultas sejam conduzidas de forma eficientemente e participativa. Foi por isso aprovado o Diploma Ministerial n.º 158/2011 de 15 de Junho, que aprovou as regras da consulta às comunidades locais no âmbito da titulação do direito de uso e aproveitamento da terra. Este Diploma materializa o n.º 3, do artigo 13 da LT, conjugado com a alínea e), do n.º 1, do artigo 24 do RLT, reforçando a obrigatoriedade de consulta a comunidade, como forma de confirmar se o espaço pretendido se encontra livre e sem ocupantes.

Nos termos do Diploma supracitado, a consulta à comunidade local compreende duas fases:

- a) A primeira consiste numa reunião pública com vista à prestação de informação à comunidade local sobre o pedido de aquisição do direito de uso e aproveitamento da terra e a identificação dos limites da parcela;
- b) A segunda, a ter lugar no mínimo até *trinta dias após a primeira reunião, tem como objectivo o pronunciamento da comunidade local sobre a disponibilidade de área para a realização do empreendimento ou plano de exploração.*

⁸⁵ Entrevista realizada na GAPI no dia 23 de Julho de 2015

Devem estar obrigatoriamente presentes nas consultas: a) O Administrador do Distrito ou seu representante; b) O representante dos Serviços de Cadastro; c) Os membros dos Conselhos Consultivos de Povoação e de Localidade; d) Os membros da comunidade local e os titulares ou ocupantes dos terrenos limítrofes; e e) O requerente ou seu representante.

O resultado do processo é registado em acta, que deverá ser assinada por três a nove representantes da comunidade local, bem como pelos titulares ou ocupantes dos terrenos limítrofes. Em termos práticos, este documento é a base do contrato entre a comunidade local e o investidor, embora até agora sejam poucos os casos em que se pode falar de um contrato detalhado e rigorosamente discutido e elaborado. De qualquer modo, a ideia das “parcerias comunidade-investidor” é cada vez mais aceite, reflectindo tanto o espírito da PNT, da Lei de Terras, como o dos princípios internacionais, actualmente estabelecidos nos DVGT da FAO e nos PIRA.

Se a consulta for correctamente realizada do ponto de vista formal e material – garantindo-se a efectiva auscultação da comunidade visada através do pronunciamento das sensibilidades e contrariedades, da apresentação de sugestões e condições, da anunciação de normas e práticas costumeiras, etc. – haverá fortes probabilidades de uma maior segurança jurídica para as comunidades, assim como uma maior oportunidade para a obtenção de benefícios no contexto do desenvolvimento local. Por essa via também os investidores poderiam ter maior segurança jurídica, implementando projectos de investimento com bases mais estáveis.

Paralelamente aos procedimentos mencionados nos termos do RLT, o processo de pedido de DUAT deverá ser instruído pela junção de um conjunto de documentos, em triplicado, entre os quais se destaca o parecer do Administrador do Distrito, precedido de consulta às comunidades locais⁸⁶. Para o efeito, os Serviços de Cadastro deverão previamente enviar ao Administrador de Distrito uma cópia do pedido de DUAT, com o objectivo de se afixar um edital na sede do distrito e no próprio local requerido por um prazo de 30 dias⁸⁷. Segue-se a mencionada fase da consulta às comunidades locais, da qual, como foi dito, será lavrada uma acta⁸⁸.

⁸⁶ Cf. Artigo 24.º do *Regulamento da Lei de Terras* (1998).

⁸⁷ Conforme a conjugação da alínea f) do n.º 1 do artigo 24.º e n.º 1 do artigo 27.º, ambos do *Regulamento da Lei de Terras* (1998).

⁸⁸ *Idem*.

Entendemos, assim, que um dos marcos do novo quadro jurídico-legal de terras e recursos naturais foi a consagração da consulta comunitária, tornando-se esta num mecanismo de salvaguarda, respeito e materialização dos direitos das comunidades. Consequentemente, através da consulta há maiores oportunidades para a concretização da justiça social.

2.6 O reconhecimento dos direitos adquiridos por ocupação

A revisão constitucional de 2004 reitera o princípio estabelecido na Constituição de 1990 segundo o qual “na titularização do direito de uso e aproveitamento da terra, o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação, salvo havendo reserva legal ou se a terra tiver sido legalmente atribuída a outra pessoa ou entidade”.

Uma das condições para o bem-estar social é, sem margem para dúvida, o reconhecimento e respeito pelo direito de acesso à terra enquanto meio universal de geração de riqueza, e do qual depende a grande maioria dos cidadãos moçambicanos⁸⁹. Como diz Gregory Myers, “se os direitos à terra não forem seguros (por exemplo, se a terra puder ser tirada ao seu legítimo proprietário ou utilizador sem recursos judiciais nem compensação, se o processo de aquisição de terra não for transparente nem considerado legítimo, e se não existir um sistema legal em que todos tenham o direito de defender os seus interesses), os investimentos não terão lugar e a insegurança enraizar-se-á”⁹⁰.

Neste contexto, a Lei de Terras reforçou o regime constitucional relativo às modalidades de aquisição do DUAT, consagrando, para além da modalidade assente na autorização formal do acesso, a ocupação por pessoas singulares que, de boa-fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos⁹¹.

Pretende-se, deste modo, proteger as camadas populacionais mais desfavorecidas – nem sempre possuidoras de recursos para adquirir uma titularização formal – contra eventuais açambarcamentos de terra. O reconhecimento do direito sobre a terra com base na ocupação ou através das normas e práticas costumeiras que não contrariem a lei é uma solução inovadora da legislação fundiária moçambicana, contribuindo

⁸⁹ SERRA, Carlos, Tese de Doutoramento: “ *Estado, Pluralismo Jurídico e Recursos Naturais – Avanços e Recuos na Construção do Direito Moçambicano*”. P. 564

⁹⁰ Citado por MERRY, Sally Engle (1992): *Anthropology, Law and Transnational Process, Annual Review of Anthropology*, AnnuQWal Reviews, Vol. 21, p. 6

⁹¹ Artigo 12.º da *Lei de Terras* (1997)

para evitar que os cidadãos sejam privados de exercício de direitos pelo simples facto de não possuírem um título escrito⁹².

Contudo, apesar do reconhecimento constitucional e legal dos direitos costumeiros, com especial relevância para a gestão e administração de terras em Moçambique, parece persistir uma cultura de resistência por parte dos funcionários das instituições governamentais e estatais, bem como de alguns operadores privados, que não permite o pleno exercício de direitos por parte dos cidadãos. Como observa Sérgio Baleira, “o domínio do direito estatutário sobre o imaginário social dos agentes das entidades estatais competentes na gestão e administração de terras, e a cultura jurídica formal dos investidores privados e seus advogados, têm constituído um factor de secundarização e inobservância do direito costumeiro, sobretudo nas disputas pela terra e outros recursos naturais”⁹³.

2.7 A delimitação de terras comunitárias

A delimitação de terras é meio de prova e de identificação da existência de DUAT, ao abrigo do Diploma Ministerial n.º 29 – A/2000, de 17 de Março⁹⁴, que aprovou o *Anexo Técnico do Regulamento da Lei de Terras* (1998). A delimitação tem também como objectivo a sistematização e integração dos limites entre as comunidades no sistema de informação oficial sobre os direitos à terra⁹⁵. A delimitação tem vindo igualmente a ser perspectivada como instrumento de empoderamento jurídico das comunidades com vista à realização de negociações com os investidores privados que tenham requerido DUAT.⁹⁶

Uma nota importante é o facto de a delimitação dever ser, à partida, um processo mais simples e menos oneroso⁹⁷, não exigindo a colocação de marcos georreferenciados nos limites territoriais. No entanto, esse processo implica a participação activa dos membros da comunidade a delimitar, bem como das comunidades vizinhas, de modo a validar as informações obtidas.

⁹² Artigo 12.º a) da *Lei de Terras* (1997).

⁹³ BALEIRA, Sérgio (2012): “*Como Usar a Gestão e Administração de Terras para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável*”. Sociedade e Justiça, n.º 3, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, p. 13.

⁹⁴ Publicado no Boletim da República, 1.ª Série – N.º 11 de 17 de Março de 2000.

⁹⁵ QUADROS, Maria da Conceição *et al.* (2004): *op. Cit.*, p. 62.

⁹⁶ TANNER, Christopher (2005): *op. Cit.*, p. 58;

⁹⁷ QUADROS, Maria da Conceição *et al.* (2004): *op. Cit.*, p. 63.

Joseph Hanlon destaca uma razão forte em abono da delimitação de terras: altera dramaticamente a posição da comunidade, dado que lei lhes confere o direito de demarcarem e registarem as suas terras, não só as suas actuais propriedades agrícolas, mas também terras de pousio e de reserva. Afirma o autor que, quando registadas, os potenciais investidores devem negociar com as comunidades, não se limitando a consultá-las. A delimitação dá poder às comunidades mas o processo pode trazer problemas, criando expectativas e, por vezes, desenterrando velhas disputas. Embora o processo seja dispendioso e consuma muito tempo, poderá ser a única maneira de proteger os direitos dos camponeses⁹⁸. Teoricamente, a posse de um certificado aumenta consideravelmente o poder de negociação da comunidade, abrindo caminhos para que haja verdadeiras parcerias.

Nos termos do Anexo Técnico ao RLT⁹⁹, a delimitação de áreas ocupadas pelas comunidades locais foi estruturada em cinco etapas fundamentais: (i) a informação e divulgação; (ii) o diagnóstico participativo; (iii) o esboço e a sua memória; (iv) a devolução; (v) e o lançamento no Cadastro Nacional de Terras.

No final do processo de delimitação é emitida uma certidão incluindo os dados que tiverem sido lançados no Cadastro Nacional de Terras, que será de seguida entregue à comunidade local¹⁰⁰. No entanto, realçamos que a ausência de título ou de registo não prejudica a existência de DUAT¹⁰¹.

Segundo o *Anexo Técnico do Regulamento da Lei de Terras* (1998), a delimitação das áreas das comunidades locais é realizada prioritariamente em três casos: (i) onde haja conflitos de terras e/ou sobre demais recursos naturais; (ii) quando o Estado e/ou investidores pretendam levar a cabo novas actividades económicas e/ou projectos e planos de desenvolvimento; (iii) e quando a comunidade local o solicite¹⁰².

3. A questão da transmissibilidade do DUAT

O artigo 16 da LT prevê a possibilidade de transmissão do DUAT por herança, por via da aquisição de prédios urbanos, por via da aquisição de infra-estruturas, construções e benfeitorias existentes em prédios rústicos devidamente autorizados pela entidade competente. As formas acima mencionadas são válidas

⁹⁸ HANLON, Joseph (2002): *Debate sobre a Terra em Moçambique:irá o desenvolvimento rural ser movido pelos investidores estrangeiros, pela elite urbana, pelos camponeses mais avançados ou pelos agricultores familiares?* Trabalho de investigação encomendado por Oxfam GB - Regional Management, Centre for Southern Africa, pp. 26-27

⁹⁹ Artigos 5º a 13º do *Anexo Técnico do Regulamento da Lei de Terras* (1998)

¹⁰⁰ Artigo 13º, n.º 4 e n.º 5, do *Anexo Técnico do Regulamento da Lei de Terras* (1998)

¹⁰¹ Artigo 13º, n.º 2, da *Lei de Terras* (1997).

¹⁰² Artigo 7º, n.º 1, do *Anexo Técnico do Regulamento da Lei de Terras* (1998).

para pessoas singulares e colectivas nacionais. A aquisição de DUAT por pessoas singulares ou colectivas estrangeiras está dependente, ainda, das seguintes condições cumulativas: i) Terem projecto de investimento devidamente aprovado; ii) Se singulares, residirem há, pelo menos, cinco anos em Moçambique; iii) Se colectivas, estarem devidamente constituídas ou registadas em Moçambique.

Um potencial ponto de tensão entre a lei e a prática reside no regime de transmissão de DUAT nas zonas rurais. É sabido que uma parte considerável de titulares de DUAT (eventualmente a maioria) adquiriu-o por via costumeira. Paralelamente, muitas das infra-estruturas implantadas nesses espaços são feitas de materiais locais de baixo valor económico. Questiona-se, por isso, qual seria a referência do preço das benfeitorias, se, efectivamente, não estaria em causa a venda da terra em si e não propriamente a transmissão das benfeitorias. Não sendo regulado o preço de venda das benfeitorias, parece haver aqui uma tensão entre o princípio geral da proibição da venda da terra e o valor da transmissão das benfeitorias, muitas vezes fixado em função do “valor” da terra em si¹⁰³. Semelhante a esta questão é o problema de saber que critérios seriam utilizados para a hipotecar benfeitorias implantadas nas zonas rurais. O valor das infra-estruturas em si? O potencial “valor” da terra? Os dois critérios?

Danilo Abdula dá-nos o exemplo de uma instituição bancária moçambicana que não faz depender o financiamento necessariamente da existência do DUAT, embora reconheça que este daria maior segurança ao Banco. No entanto, não podendo hipotecar o DUAT, o Banco exige a apresentação de outro tipo de garantias, nomeadamente garantias corporativas, dinheiro, equipamentos, carros, etc.¹⁰⁴.

Ainda no princípio da década de noventa, João Carrilho chamou a atenção para o facto do mercado de terras constituir uma realidade bastante activa em Moçambique, no qual se vende, arrendam, alienam ou transmitem direitos sobre a terra, contrariando a lei e sem qualquer tipo de controlo por parte do Estado¹⁰⁵. O autor recomendou que na revisão legislativa fosse ponderada a possibilidade de oficialização do mercado de títulos, tendo presente as vantagens que daí adviriam, designadamente o aumento das receitas do Estado, a potencial descentralização efectiva na promoção do desenvolvimento, o incentivo à utiliza-

¹⁰³ Veja-se, nesta matéria, SERRA, Carlos Manuel (2013): “Transmissibilidade dos direitos de uso e aproveitamento da terra em Moçambique”, *Dinâmicas da Ocupação e Uso da Terra em Moçambique*, Maputo, Observatório do Meio Rural, Escolar Editora, pp. 53 – 75.

¹⁰⁴ Entrevista realizada no Banco Terra, no dia 23 de Julho de 2015

¹⁰⁵ CARRILHO, João (1992): *op. cit.*, p. 33.

ção efectiva e mais eficiente da terra e a possibilidade de uma distribuição mais equitativa da terra, especialmente fora das áreas de ocupação densa¹⁰⁶.

Já no decurso dos trabalhos preparatórios da proposta de nova Lei de Terras tinha sido abordado o problema das transacções de terras à margem do Estado, nos seguintes termos: “há terras que mudam de proprietário de facto, há capitais que circulam em troca de propriedades, há processos de dívida bastante complexos, há arrendamentos de parcelas, há conflitos fundiários que se avolumam, há expectativas de grandes lucros fáceis e há acumulação de concessões de terras para fins especulativos com a vizinha África do Sul”¹⁰⁷.

Na altura, foram identificados dois tipos de mercados: (i) um “informal”, regulado segundo as normas e práticas costumeiras, cobrindo as transacções realizadas entre as famílias rurais; (ii) e um “clandestino”, realizado à margem da Lei, envolvendo sujeitos nacionais e estrangeiros com influência, poder financeiro ou de decisão, com acesso fácil aos processos de negociação de terras¹⁰⁸.

No entanto, sobre a transmissibilidade do DUAT, há um precedente jurídico criado no âmbito dos projectos de gás desenvolvidos na Bacia do Rovuma¹⁰⁹. Nos termos do artigo 11 do Decreto-lei n.º 2/2014 de 2 de Dezembro, as concessionárias adquirem o DUAT e podem ceder, constituir hipoteca, bem como transmitir os seus direitos a terceiros¹¹⁰.

Da análise do Decreto-Lei em causa podem levantar-se algumas questões:

- Qual a forma de aquisição e de transmissão dos DUAT? Não haverá conflito com a LT?
- Não estaria a violar o princípio geral da proibição da venda, alienação, hipoteca, penhora, etc., da terra, consagrado na Constituição da República e na LT?

Parece-nos que este Decreto-Lei cria uma situação de excepção em que o Estado permite a um titular do DUAT “partilhar”, transmitir (sem indicar as regras pelo qual será feita a transmissão), ceder o DUAT, contrariando a LT e o seu Regulamento.

¹⁰⁶ Idem, pp. 33 -34. João Carrilho enumera, como desvantagens da oficialização do mercado de terras, “a possibilidade de criação de maior desemprego nas áreas de mais densa ocupação”, bem como os problemas advindos da “falta de planeamento do uso da terra com o detalhe suficiente para prevenir ter que se comprar terra vendida no dia anterior, a preço real mais elevado”.

¹⁰⁷ NEGRÃO, José (1996): *op. cit.*, p. 5.

¹⁰⁸ Idem, p. 5.

¹⁰⁹ Ver Decreto-lei n.º 2/2014 de 2 de Dezembro

¹¹⁰ Artigo 11 do Decreto supracitado

4. A Cessão de Exploração

A cessão de exploração é uma opção que poderá facilitar o acesso à terra por parte dos investidores privados sem prejudicar os actuais titulares de DUAT. Trata-se da possibilidade de arrendar a terra, pagando-se uma renda ou outro valor ao titular pelo uso da sua terra.

O conceito de arrendamento é uma questão que não tem sido discutida politicamente. Na altura da elaboração da Lei de Terras, foi colocada a ideia de “cessão de exploração” como um instrumento que permitiria ao titular entregar a sua terra a um terceiro sem perder o seu DUAT.

Na prática, este conceito nunca foi adequadamente regulamentado e, portanto, a possibilidade de recorrer a um contrato de *leasing* entre uma comunidade ou outro titular de DUAT e um terceiro, deixou de existir. Na realidade, o arrendamento é um instrumento que oferece uma grande flexibilidade, dado que é um meio de transferir o *uso (usufruto)* de uma terra “subutilizada” sem perder o DUAT sobre a mesma. Desta forma o titular pode recuperar a sua terra no futuro, quando tiver meios adequados para explorar os recursos mais produtivamente.

Depois de grandes debates sobre o assunto no FCT, houve consenso abordar o assunto de cessão de exploração abertamente, resultando na proposta de um novo Decreto que regula este instituto, que visa promover investimento privado num campo já ocupado.

O essencial de documento é o que pretende permitir que as comunidades (e outros titulares de DUAT), tenham a possibilidade de entregar a sua terra a um investidor, com base num contrato que especifique determinadas condições como, por exemplo, pagamento anual, partilha de acções do empreendimento, participação nos lucros do investimento, etc. Desta forma, a comunidade poderia eventualmente usar a sua terra para aliviar a pobreza e gerir novos recursos para investir nas suas outras *machambas* e explorações, facilitando o investimento privado de uma forma mais justa e equitativa.

Evidentemente, esta estratégia está a ser interiorizada pelo Governo de Moçambique no contexto da sua parceria com o Banco Mundial, havendo indicações de que o debate tem registado avanços. No extracto a seguir, de uma tabela no documento do projecto de financiamento do programa de agricultura actual, nota-se a referência a expressão “*land leasing procedures*” no contexto da “simplificação da transferência dos DUAT”.

Contudo, uma recomendação forte deste relatório é que seja acompanhado o processo actual de discussão do novo Decreto, sobretudo para assegurar que não sejam postos em causa os princípios constitucionais ou os da PNT, nem a filosofia subjacente à legislação fundiária moçambicana.

5. Processo simplificado de autorização do DUAT

O então Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, através da sua Direcção Nacional de Geografia e Cadastro, publicou, através de comunicado, o chamado “Processo Simplificado de Autorização do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra”¹¹¹. Tratou-se de uma medida cujo objectivo consistia na aceleração dos procedimentos administrativos para a autorização de DUAT. Foi estabelecido em 90 dias o prazo máximo para a tramitação de pedidos de direito de uso e aproveitamento da terra. Para além de apresentar um esboço simplificado da tramitação procedimental para obtenção de autorização de DUAT, o comunicado continha uma cópia do formulário a ser apresentado às entidades competentes e uma lista de elementos obrigatórios para instrução do processo.

Não obstante não ter assumido um carácter jurídico formal, existem esperanças no sentido de que esta decisão acarrete impactos positivos na forma como os processos de autorização de DUAT passariam a ser tramitados, contribuindo para que os mesmos fossem mais céleres, sem descurar a necessidade de salvaguardar as garantias das comunidades locais, nomeadamente as que resultam dos processos de consulta.

6. Análise de outros dispositivos legais relevantes

6.1 Lei do Ambiente e seus regulamentos

Ao falarmos do acesso à terra, não podemos descurar de questões importantes que lhe estão associadas, como o ambiente e o ordenamento do território.

Tendo em conta os objectivos da Lei do Ambiente (LA), Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro – gestão correcta do ambiente e dos seus componentes e criação de condições propícias à saúde e ao bem-estar das pessoas, ao desenvolvimento socioeconómico e cultural das comunidades, e à preservação dos recursos naturais que as sustentam – podemos concluir que os passos que devem ser dados, nos termos do RLT, para titulação (nomeadamente o processo de consulta, a indicação da actividade que se pretende desenvolver) visam salvaguardar as questões ambientais.

¹¹¹ Este comunicado foi publicado, entre outros, no jornal “Notícias”, do dia 14 de Novembro de 2001.

Foi precisamente em nome do princípio de prevenção que o legislador aprovou o Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro, o Regulamento do Processo de Avaliação de Impacto Ambiental, através do qual se pretende garantir que as actividades públicas ou privadas que directa ou indirectamente influam nas componentes ambientais não sejam desenvolvidas sem que lhes seja passada a respectiva licença ambiental¹¹².

As opiniões divergem quanto à relação de precedência entre o DUAT e a licença ambiental. Há quem entenda que a atribuição do DUAT, sendo uma licença, deverá ser antecedida de uma avaliação do impacto ambiental sobre a área pretendida, por força do n.º 2, do artigo 15 da Lei do Ambiente¹¹³. O oposto defende Victorino Xavier, para quem não existe o perigo da danificação do meio em atribuir-se a licença antes do DUAT. Podendo o DUAT ser atribuído provisoriamente, diz Victorino Xavier, sempre poderá ser retirado em sede de posterior avaliação do impacto ambiental, se se confirmar a possibilidade de se produzirem danos¹¹⁴. De modo semelhante, André Calengo, defende que a licença ambiental depende do DUAT, pelo facto da mesma incidir sobre um determinado espaço (terra).

Paralelamente, importa referir que, porque com o acesso à terra as actividades desenvolvidas nela podem implicar danos (a nível ambiental), torna-se necessário fazer referência ao Decreto n.º 70/2013 de 20 de Dezembro, que aprova o Regulamento dos Procedimentos para aprovação de Projectos de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+). Nos termos deste decreto, e a nível de competências para atribuição do DUAT, exigem-se os mesmos requisitos estabelecidos na LT, vide artigo 5 do Regulamento do REDD+.

6.2 Lei do Ordenamento do Território e seus Regulamentos

A Resolução n.º 18/2007 de 30 de Maio aprova a Política de Ordenamento do Território (POT), que representa um conjunto de directivas que auxiliam ao Governo, por meio de um processo de concertação, integração e participação, a todos os níveis, a definir os objectivos a que devem obedecer os instrumentos de ordenamento do território para formar a alcançar uma melhor distribuição das actividades humanas no território, preservar as zonas de reservas naturais e de estatuto especial, e promover o desenvolvimento humano sustentável.

¹¹² Artigo 2 do Regulamento do Processo de Avaliação de Impacto Ambiental

¹¹³ Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro

¹¹⁴ Artigo 29 da LT

Através da Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, foi aprovada a Lei de Ordenamento do Território (LOT) que, em conformidade com os princípios e objectivos gerais e específicos do enquadramento jurídico da Política de Ordenamento do Território, visa promover o aproveitamento racional e sustentável dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental, a qualidade de vida dos cidadãos, o equilíbrio entre a qualidade de vida nas zonas rurais e nas zonas urbanas, o melhoramento das condições de habitação, das infra-estruturas e dos sistemas urbanos.

De modo a materializar esta lei, foi provado o respectivo regulamento, o Decreto n.º 23/2008, de 1 de Julho (RLOT), que visa estabelecer as medidas e os procedimentos que assegurem uma ocupação e utilização racional e sustentável dos recursos naturais, a valorização das potencialidades de cada região, das infra-estruturas, dos sistemas urbanos e a promoção da coesão nacional e segurança das populações.

Estes instrumentos visam a segurança e preservação do território, pelo que, nos termos da alínea a), do n.º 2, do artigo 5º da (LOT), estabelece que um dos objectivos específicos da LOT é garantir o direito à ocupação actual do espaço físico nacional pelas pessoas e comunidades locais, que são sempre consideradas como o elemento mais importante em qualquer intervenção de ordenamento e planeamento do uso da terra, dos recursos naturais ou do património construído.

6.3 Regulamento sobre o processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas

O legislador aprovou o Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto (Regulamento sobre o processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas), que estabelece os princípios básicos do processo de reassentamento resultante de actividades económicas de iniciativa privada ou pública, efectuada por pessoas singulares ou colectivas, nacionais ou estrangeiras, com vista à promoção da qualidade de vida dos cidadãos e à protecção do ambiente.

Nos termos deste regulamento, a participação pública é imprescindível em todo processo de reassentamento, de modo a garantir que os direitos das comunidades não sejam afectados e que, não obstante o reassentamento, melhorem as condições de vida.

Através do Diploma Ministerial n.º 156/2014, de 29 de Setembro, foi aprovada uma directiva técnica relativa ao processo de elaboração e implementação dos planos de reassentamento, resultante do reconhecimento de que tem havido disparidades nesses processos, potencialmente originando conflitos. A Direc-

tiva procura, por isso, harmonizar os princípios e procedimentos subjacentes aos processos de reassentamento¹¹⁵. Como se afirma no respectivo preâmbulo, a Directiva pretende operacionalizar as regras e procedimentos definidos no Regulamento sobre o processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas, compatibilizando-o com o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental (aprovado pelo Decreto n.º 45/2004) e com a Directiva sobre o Processo de Expropriação para Efeitos de Ordenamento do Território (aprovada pelo Diploma Ministerial n.º 181/2010).¹¹⁶

Assim, a Directiva reafirma:

- A composição e as funções da Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão (como vimos, foi aprovado o Regulamento da Comissão Técnica);
- Os direitos da população afectada (indenização, informação, participação);
- O processo de elaboração dos planos de reassentamento, remetendo para o Decreto n.º 31/2012;
- O conteúdo dos planos de reassentamento;
- O processo de consulta e registo das respectivas reuniões;
- O processo de implementação do plano de reassentamento;
- A monitorização e fiscalização da implementação.

No fundo, a Directiva condensa os regimes estabelecidos nos demais diplomas relativos ao Reassentamento.

Uma nota importante é que a Directiva fornece orientação para intervenção no caso de reassentamentos involuntários¹¹⁷.

Como diz o próprio texto, “providencia as linhas mestres para que o Governo e os outros intervenientes no processo alinhem a planificação de reassentamento físico com a planificação do processo socioeconómico, com vista à integração das famílias e comunidades involuntariamente deslocadas dos seus territórios actuais, à restituição dos meios de vida perdidos, e à inserção no desenvolvimento económico local”.

No entanto, o Regulamento sobre o processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas é omissivo relativamente à forma de cálculo das compensações às pessoas afectadas, não obstante afirmar claramente que devem ser restauradas ou criadas melhores condições de vida. Além do mais, exige-se que

¹¹⁵ TRINDADE, João Carlos, Lucinda Cruze e André Cristiano José: *Avaliação Jurídica Independente aos Processos de Licenciamento dos Projectos Minerais e de Hidrocarbonetos*, Março 2015; p. 31

¹¹⁶ *Idem*

¹¹⁷ *Ibidem*

população afectada tenha direito a ser transportada com os seus bens para o novo local de residência, de viver num espaço físico infra-estruturado, com equipamentos sociais, de ter espaço para praticar as suas actividades de subsistência, e de dar opinião em todo o processo de reassentamento¹¹⁸.

Nos termos do artigo 12 do Decreto, compete ao Governo Distrital, no processo de reassentamento: a) Disponibilizar espaços para o reassentamento das famílias afectadas; b) Garantir a regularização da ocupação das parcelas; c) Fiscalizar o processo de implementação dos planos de reassentamento; d) Disponibilizar espaços para a prática de actividades de subsistência.

Segundo Victorino Xavier, apesar de a lei não fazer menção à indemnização, no processo de reassentamento deve-se acautelar esta situação sendo que, para ele, a base da indemnização deveria ter em consideração também valor dos bens imateriais.

Uma solução pragmática poderia ser entender que, no processo de reassentamento, não existem razões para que haja uma compensação diferente do que acontece no processo de expropriação. Ainda assim, há que ter presente que, no caso da expropriação, o que está em causa é necessidade de protecção de um interesse público superior. No casos dos reassentamentos resultantes de actividades económicas, na maioria dos casos visa-se, em primeiro lugar, acautelar interesses económicos privados, ainda que indirectamente possa haver benefícios para a comunidade.

Conclusões

Moçambique aderiu a convénios internacionais importantes que promovem o conceito de “investimento responsável” (os DVGTT da FAO e os PIRA da CFS). O país é também membro da *New Alliance for Food Security and Nutrition*, que exige ao governo um melhoramento na governação da terra e no quadro regulador, como sua contribuição para um programa de financiamento do sector privado no sector agrícola.

A Política Nacional de Terras (1995) já incorpora a essência dos DVGTT e dos PIRA, sublinhada pela sua declaração central de “assegurar os direitos do povo moçambicano sobre a terra e os outros recursos naturais, assim como promover o investimento e o uso sustentável e equitativo destes recursos”. Com base na PNT, a Lei de Terras de 1997 foi concebida para facilitar um relacionamento interactivo e mutuamente benéfico entre o investimento privado e os titulares de DUAT adquiridos por ocupação costumeira e de boa-fé.

¹¹⁸ Artigos 10º e seguintes.

A conclusão da análise do quadro legal neste contexto é que não é justificável uma grande alteração no quadro, mas apenas alguns ajustes para o adequar ao contexto actual de Moçambique. Neste sentido, salienta-se a necessidade de:

- Manter a consulta comunitária e melhorar a sua utilização como instrumento de desenvolvimento e investimento
- Promover a delimitação prévia para acelerar o processo de identificação de terras disponíveis para investimento, já com algum tipo de acordo prévio do lado comunitário
- Harmonizar os procedimentos para a transferência de benfeitorias e a transferência automática do DUAT com os procedimentos actuais aplicáveis aos DUAT no caso de prédios urbanos
- Assegurar a aprovação e implementação do novo Decreto em prol do processo de cessão de exploração
- Apoiar os projectos já em curso que pretendem reformar e capacitar os serviços de administração da terra, com destaque para a capacitação dos serviços locais e provinciais

Neste contexto, o processo de consulta é mais bem entendido como “oportunidade de desenvolvimento”, e não simplesmente uma das etapas nos “processos simplificados” para que um novo requerente possa obter o seu novo DUAT. Neste contexto, o objectivo da consulta comunitária não é meramente a “não-objecção” da comunidade local, detentora actual de um DUAT adquirido por ocupação costumeira, mas sim uma oportunidade de responder aos princípios norteadores dos DVGT da FAO e dos PIRA, aprovados em 2014.

Por outras palavras, a consulta é o processo – não é somente uma ou duas reuniões – pelo qual as comunidades negociam com o investidor para estabelecer “os termos da parceria” referida no Artigo 27 do Regulamento da Lei de Terras e na Resolução 70/2008.

O grande avanço, hoje, em relação aos debates dos últimos dez anos sobre o assunto, é o reconhecimento quase aprovado pelo governo do potencial do conceito de “cessão de exploração, instrumento incluído no Regulamento da Lei de Terras mas até agora nunca detalhadamente especificado. Juntamente com o processo de delimitação e capacitação das comunidades para preparar o terreno para novas negociações com o sector privado, será possível pensar em condições vantajosas claras que resultem das consultas comunitárias ou na possibilidade de propor a utilização partilhada, ou mesmo um tipo de acordo de empreendimento conjunto através de uma parceria comunidade-investidor (caso em que a comunidade “cede” o uso do seu DUAT, mantendo-se como titular do subjacente direitos).

Novos regulamentos que permitam uma maior flexibilidade e a possibilidade de acordos mutuamente benéficos representam o caminho futuro ideal. O quadro legal é ainda adequado à realidade sociológica actual no país, mas com algumas mudanças, como acima indicado, poderá atingir o seu potencial como instrumento progressivo, em prol de um processo de desenvolvimento “sustentável e equitativo”.

BIBLIOGRAFIA

- Calengo, André Jaime (2007): *O Debate Actual sobre a Terra em Moçambique – Notas Introdutórias*. Apresentação por ocasião da Conferência Comemorativa dos 10 Anos da Lei de Terras, realizada em Maputo, de 17 a 19 de Outubro de 2007, p. 25
- Chiziane, Eduardo (2015): *Legislação sobre os recursos naturais em Moçambique: convergências e conflitos na relação com a terra*. Maputo, Observatório do Meio Rural. Documento de Trabalho N.º 28, Maio.
- FAO (2012): *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security (DVGTT)*. Rome, FAO, Committee on World Food Security (CFS). www.fao.org/docrep/016/i2801e/i2801e.pdf
- CFS (2014): *Principles for responsible investment in agriculture and food systems (PIRA)*. Rome, FAO, Committee on World Food Security (CFS). <http://www.fao.org/3/a-au866e.pdf>
- Frey, Adrian (2004): *Land Law Legislation*. Maputo, MozLegal Lda., com patrocinadores como a então Direcção Nacional de Geografia e Cadastro (DINAGECA). <http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Law-Library/Mozambique-Land-Law-Legislation.pdf>
- Tanner, Christopher (2002): *Law-making in an African context: the 1997 Mozambican Land Law*. Rome, FAO. Legal Papers Online No. 26 <http://www.fao.org/Legal/pub-e.htm>
- USAID (2015): *Operational Guidelines for Responsible Land-based Investment*. Washington DC, USAID. Documento desenvolvido por Cloudburst Consulting Group, Inc.