



OMR
Observatório do Meio Rural

Documento de Trabalho

Observador Rural

**LEGISLAÇÃO SOBRE OS RECURSOS NATURAIS
EM MOÇAMBIQUE: CONVERGÊNCIAS E
CONFLITOS NA RELAÇÃO COM A TERRA**

Eduardo Chiziane

Nº 28

**Maio
2015**

O documento de trabalho (*Working Paper*) *OBSERVADOR RURAL* (OMR) é uma publicação do Observatório do Meio Rural. É uma publicação não periódica de distribuição institucional e individual. Também pode aceder-se ao *OBSERVADOR RURAL* no *site* do OMR (www.omrmz.org).

Os objectivos do *OBSERVADOR RURAL* são:

- Reflectir e promover a troca de opiniões sobre temas da actualidade moçambicana e assuntos internacionais.
- Dar a conhecer à sociedade os resultados dos debates, de pesquisas e reflexões sobre temas relevantes do sector agrário e do meio rural.

O *OBSERVADOR RURAL* é um espaço de publicação destinado principalmente aos investigadores e técnicos que pesquisam, trabalham ou que tenham algum interesse pela área objecto do OMR. Podem ainda propor trabalhos para publicação outros cidadãos nacionais ou estrangeiros.

Os conteúdos são da exclusiva responsabilidade dos autores, não vinculando, para qualquer efeito ao Observatório do Meio Rural nem os seus parceiros ou patrocinadores.

Os textos publicados no *OBSERVADOR RURAL* estão em forma de *draft*. Os autores agradecem contribuições para aprofundamento e correcções, para a melhoria do documento final.

Promoverei o aumento de investimentos públicos e privados à agricultura, a pecuária e pesca. Uma atenção particular será dada ao sector familiar, que sustenta a maioria da população moçambicana. Prosseguirei políticas de incentivos aos camponeses que permitam elevar a produção e a produtividade agrárias. Apostaremos na industrialização da nossa agricultura. Moçambique, tem todas as condições para ser uma potência agrícola na região.

Intensificaremos a produção de alimentos e o seu acesso pelo cidadão de modo a garantir a segurança alimentar e nutricional. A alimentação condigna não deve constituir um privilégio. Ela é um direito humano básico que assiste a todos os moçambicanos”.

Discurso oficial na cerimónia de investidura do Presidente da República
Filipe Jacinto Nyusi.

(15 de Janeiro de 2015)

É com expectativas positivas que a direcção do Observatório do Meio Rural (OMR) observou o discurso do Presidente Filipe Nyusi aquando da tomada de posse do governo, no que se refere à prioridade para e dentro da agricultura.

O trabalho de pesquisa, as publicações, debates, organização de seminários e conferências e actividades de advocacia do OMR, têm persistido no papel do sector familiar na produção alimentar, no desenvolvimento sustentado em Moçambique e na transformação estrutural do sector e em particular do sector familiar. Esta estratégia de trabalho do OMR está em completa convergência com as palavras do Presidente Nyusi.

LEGISLAÇÃO SOBRE OS RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE: CONVERGÊNCIAS E CONFLITOS NA RELAÇÃO COM A TERRA

Eduardo Chiziane¹

INTRODUÇÃO

Moçambique é hoje um excelente exemplo para ilustrar a relação de reciprocidade entre desenvolvimento económico e o Direito. De facto, as dinâmicas económicas que se têm verificado no país, caracterizadas por sucessivas descobertas de recursos naturais, e que colocam o país numa posição de destaque sob ponto de vista económico, têm estado a contribuir para uma intensa actividade legislativa e normativa para responder aos desafios económicos que o presente e o futuro apresentam para o país. Ou seja, as principais transformações legais registadas em Moçambique nos últimos anos têm motivações económicas, procurando-se através das normas jurídicas estruturar a economia do país, tendo como objectivo último o aumento dos níveis de desenvolvimento económico do país.

Esta realidade gera convergências e conflitos na abordagem da questão da terra. As questões relativas ao ordenamento do território, gestão do ambiente, reassentamentos, gestão de áreas de conservação, exploração mineira, exploração petrolífera e exploração de recursos florestais e faunísticos têm implicações muito estreitas com a gestão da terra.

O presente estudo tem como objectivo geral contribuir para a compreensão das convergências e divergências entre a legislação sobre recursos naturais² e a questão da terra. Em termos específicos o estudo visa examinar as relações entre o direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT), por um lado, e outros direitos sobre recursos naturais, e apresentar as principais relações, e impactos legais, (no domínio da terra) entre o desenvolvimento económico do país e actividade normativa, por outro lado.

Um estudo desta natureza não se improvisa; ele obedece a procedimentos metodológicos estritos. Com efeito, na realização do estudo realizamos, sucessivamente, as seguintes operações: revisão bibliográfica, inventário da principal legislação sobre os recursos naturais e sobre a terra, e construção de um quadro comparativo para análise da legislação. O quadro comparativo destacou como rubricas principais: a constituição de direitos, a modificação de direitos sobre a terra, a extinção de direitos sobre a terra, o processo de licenciamento, a auscultação, consulta e negociações e o desenvolvimento local.

O estudo encontra-se estruturado nas seguintes componentes: o desenvolvimento económico e as transformações legais em Moçambique (1), a propriedade pública sobre os recursos naturais (2), o quadro comparativo entre a legislação sobre os recursos naturais e a terra (3), o DUAT e outros direitos sobre recursos naturais (4), a participação comunitária (5), a Lei de Minas e a de Petróleos – regime jurídico da justa indemnização: pressupostos, tramitação e conteúdo (6), perda de direitos sobre a terra e seus efeitos legais (7) e o processo de consulta comunitária (8).

¹ Eduardo Chiziane, é Jurista, docente na UEM e Doutorando em Direito.

² Podemos considerar como o Pacote da Legislação sobre os Recursos Naturais: A Constituição da República de Moçambique em vigor foi aprovada pela Assembleia da República a 16 de Novembro de 2004 (“CRM”), a Lei n.º 10/99, de 7 de Julho, que aprova a Lei de Florestas e Fauna Bravia (LFFB), a Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro, que aprova a Lei do Ambiente (“Lei do Ambiente”), a Lei n.º 16/2004, de 16 de Junho, (“Lei da Conservação”), a Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto, que aprova a Lei de Minas, a Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto, que aprova a Lei de Petróleos e a Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, que aprova a Lei do Ordenamento do Território.

1. O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E AS TRANSFORMAÇÕES LEGAIS EM MOÇAMBIQUE

Nos últimos anos, Moçambique tem vindo a destacar-se como um dos países do mundo que mais tem crescido do ponto de vista económico. As estatísticas nacionais e internacionais apontam para uma taxa média de crescimento económico na ordem dos 7%, nos últimos dez anos, e para o presente ano de 2014, as previsões apontam para uma taxa de crescimento na ordem de 8.1%³.

Conforme afirmámos acima, o crescimento económico não se deve confundir com o desenvolvimento económico. Com efeito, “*crescimento económico não tem, necessariamente, que traduzir-se em desenvolvimento*”⁴. Aliás, o crescimento económico pode até ser antagónico ao próprio desenvolvimento económico⁵.

No âmbito do desenvolvimento económico, o Direito pode desempenhar três papéis importantes: (i) imposição de limites morais à actividade económica, (ii) propiciar e garantir a democracia, e (iii) potenciar a construção jurídica dos mercados.

Imposição de limites morais à actividade económica: a actividade económica está assente na ideia de produção de lucro e para os agentes económicos este objectivo, muitas vezes, estará acima de qualquer outra consideração, ou seja, em economia, os agentes “estariam preocupados com os fins, não importando os meios”⁶. Este cenário levaria a que situações que afectam a dignidade da pessoa humana apenas para se atingir níveis mais elevados de desenvolvimento económico. Assim, o Direito deve definir os parâmetros dentro dos quais essa busca do desenvolvimento económico deve-se desenrolar; o Direito irá definir os padrões de moralidade a ser observados na actividade económica.

Propiciar e garantir a democracia: este papel do Direito parte do pressuposto de que a “auto-organização democrática de uma comunidade política não pode ocorrer senão por meio do direito, pelo que, se o direito é inseparável da democracia, ele é imprescindível ao desenvolvimento [económico], porque não pode haver desenvolvimento [económico] sem democracia”⁷. Estamos cientes de que isto pode ser discutível, principalmente a ideia de que só podemos ter desenvolvimento económico quando haja democracia. No entanto, a maior liberdade dos cidadãos e a sua plena participação, não só na actividade política, mas também em outros domínios da vida da sociedade, é um factor preponderante económico. Daí que a procura do aumento do bem-estar da população contribui, em grande medida, para a garantia dessa plena participação dos cidadãos.

Construção jurídica dos mercados: este é um papel que, de certa forma já evidenciámos acima, quando abordamos a questão da relação entre direito e economia. Com efeito “A construção de cada mercado é feita por meio de instituições jurídicas”⁸, ou seja, “o direito define normas que organizam a economia, não apenas estabelecendo limites morais, mas criando instituições que definem parâmetros para a produção, a circulação e o consumo de bens entre as pessoas. O Direito

³ Conferir as previsões do Banco Mundial em <http://www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects/data?region=SST> último acesso em 08 de Novembro de 2014.

⁴ Amartya Sen. “The Science of give and take” APUD, 2002, pp. 8-9.

⁵ Ibidem. Pp. 10

⁶ GODOY, Arnaldo Sampaio de Morais ”Direito e economia: introdução ao movimento law and economics”, in Revista Jurídica, Brasília, v.7, n.73, 2005, p. 1, citado por Machava, A. “As dinâmicas do desenvolvimento económico em Moçambique e seus efeitos legais”, p. 1, Seminário sobre “O Direito no Desenvolvimento Económico e Social”, organizado pelas Faculdades de Direito da Universidade de Macau e Universidade Eduardo Mondlane, 21 a 22 de Nov. 2014. Artigo ainda não publicado.

⁷ FILHO, João Telesforo Medeiros, op. cit., p. 10. citado por Machava, A. op. cit., p. 3 – 4..

⁸ Idem, p.4

organiza, estrutura a própria economia, faz com que ela funcione de certas maneiras, e não de outras”⁹, e isto é concretizado através dos mercados.

Enfim, hoje a procura do aumento do bem-estar da população de um país deverá ter no Direito um elemento determinante pois, um desenvolvimento económico que não atende às questões da moralidade na actividade económica, à maior participação dos cidadãos e à forma como os mercados se estruturarão não passará de um pseudo-desenvolvimento, que a qualquer momento poderá ruir e comprometer o futuro, não só da economia, mas também de toda uma nação.

Com ênfase no domínio da indústria extractiva, iremos discutir mais adiante as principais transformações legais – olhando para convergências, problemas e contradições que resultam de um processo normativo que pode ser considerado de urgência.

2. A PROPRIEDADE PÚBLICA DA TERRA E DOS RECURSOS NATURAIS

A figura do domínio público foi introduzida pelo Art. 35 da Constituição de 1990. A Constituição 2004¹⁰ reafirmou aquela figura e nela integrou os seguintes bens: zona marítima, o espaço aéreo, o património arqueológico, as zonas de protecção da natureza, o potencial hidráulico, o potencial energético, estradas e linhas férreas, as jazidas minerais e os demais bens como tal classificados por lei.

As zonas de protecção da natureza são reguladas pela Lei do Ambiente, pela Lei de Florestas e Fauna Bravia, bem como pela Lei de Conservação.

Diversas leis ordinárias afectaram outros bens ao domínio público, com destaque para as Leis de Terra, Minas e Petróleos.

Com efeito, segundo a Lei de Terras de 1990 o domínio público integra as áreas destinadas à satisfação do interesse público. São elas as zonas de protecção total e parcial. As primeiras destinam-se a actividades de conservação ou protecção da natureza e de defesa e segurança do Estado. As zonas de protecção parcial destinam-se à protecção das águas, da fronteira terrestre, e de infra-estruturas de carácter público (estradas classificadas, aeroportos e aeródromos e linhas férreas).

Nas áreas do domínio público não é possível a aquisição do DUAT¹¹. Os utilizadores deverão obter uma licença especial para o exercício de quaisquer actividades, sendo estas processadas pela entidade responsável pelo sector, segundo a legislação em vigor, e autorizadas pelo Ministro da Agricultura, no caso das zonas de protecção total, ou pelo Governador Provincial, nas zonas de protecção parcial¹².

Os recursos minerais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva são propriedade do Estado (Art. 4 da Lei de Minas). Os recursos petrolíferos situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva, são propriedade do Estado (Art. 18 da Lei de Petróleos).

Consequências da propriedade pública sobre os recursos naturais: O Estado tem primazia¹³ sobre outros direitos preexistentes de uso e aproveitamento de terra, na promoção da exploração mineira,

⁹ Ibidem p.4.

¹⁰ Vide Art. 98 da Constituição de 2004.

¹¹ Quadros, Maria “Manual de Direito da Terra”, CFJJ, Maputo, 2004, p. 40.

¹² Artigos 6 a 9 e 22 da Lei de Terras de 1997 e 7 a 8 do Regulamento da Lei de Terras de 1998.

¹³ Afirmado por exemplo, pelo Artigo 27, n.º 1 da Lei de Minas.

petrolífera, florestal, etc., com a ressalva do dever para o concessionário pagar justa indemnização aos titulares de direitos preexistentes à exploração¹⁴.

A gestão e conservação dos bens do domínio público acima apresentados, dentre vários princípios, devem reger-se pelos princípios da imprescritibilidade e impenhorabilidade¹⁵.

3. O QUADRO COMPARATIVO ENTRE A LEGISLAÇÃO SOBRE OS RECURSOS NATURAIS E A TERRA

Este ponto será repartido em dois. A explicação da estrutura comparativa (3.1) e as lições resultantes da comparação (3.2)

3. 1. Estrutura comparativa

Foram seleccionadas as Leis de Terras, do Ambiente, Florestas e Fauna Bravia, Ordenamento do Território, Minas e Petróleos. Estas leis, e não só, têm uma forte relação com a questão da terra. A estrutura comparativa gira em torno das seguintes matérias: constituição de direitos, modificação e extinção de direitos, modificação e extinção de direitos, respeito pelos direitos adquiridos, processo de licenciamento versus direitos da comunidade, auscultação e consulta, e existência de regras sobre o desenvolvimento local. Todas as matérias supracitadas são vistas na sua relação com a questão da terra.

¹⁴ Afirmado por exemplo pelo Artigo 27, n.º 2 da Lei de Minas.

¹⁵ Parte final do n.º 3 do Artigo 98 da Constituição de 2004.

Tabela – síntese

Diploma Legal	Constituição de direitos	Modificação e extinção de direitos	Respeito pelos direitos adquiridos	Processo de Licenciament o <i>Verus</i> direitos da Comunidade	Auscultação , consulta e negociações	Regras sobre Desenvolvim ento Local
<p>Lei de Terras (Lei n.º 19/97, de 01 de Outubro, Aprova a Lei de Terras - LT)</p>	<p>1. Acesso a terra por Ocupação (costumeira e boa fé) 2. Acesso à terra por Autorização do Estado</p>	<p>O DUAT pode ser transmitido por herança sem distinção de sexo. (art.16, n.º 1 da LT). As regras de transmissão de prédios urbanos e rústicos são distintas. O DUAT extingue-se: pelo incumprimento do plano de exploração, por revogação, por termo do prazo ou pela renúncia do titular (art. 18 da LT)</p>	<p>Os DUAT que sejam adquiridos por ocupação ou por aprovação de um pedido, passam a reger-se pela presente Lei, salvaguardados os direitos adquiridos (art. 32, n.º 1 da Lei)</p>	<p>No âmbito do Procedimento Administrativo da atribuição da terra, os administrados gozam do <u>direito de informação</u> nos termos dos artigos 48 da CRM – 2004 e o art. 67, n.º 1 e 70 da Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto e <u>direito de Consulta de processo e passagem de certidões</u> (art. 68, n.º 1 da Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto), e o Direito da Participação dos particulares na formulação das decisões (arts. 9 e 10 da Lei n.º 14/2011) Aqueles direitos asseguram a transparência e a imparcialidade da Administração</p>	<p>O processo de titulação do DUAT inclui o parecer das autoridades administrativas locais, precedido de consulta às respectivas comunidades , para efeitos de confirmação de que a área está livre e não tem ocupantes (arts. 13, n.º 3 e 24, n.º 1, alínea c) da LT)</p>	<p>O uso e aproveitamento da terra é gratuito quando se destina: às explorações familiares, às comunidades locais e pessoas singulares que as integram; às cooperativas e associações agro-pecuárias nacionais de pequena escala (art. 29 da LT) A previsão legal de regras relativas aos mecanismos de representação e actuação comunitária (art. 30 da LT)</p>

Diploma Legal	Constituição de direitos	Modificação e extinção de direitos	Respeito pelos direitos adquiridos	Processo de Licenciament o <i>Verus</i> direitos da Comunidade	Auscultação , consulta e negociações	Regras sobre Desenvolvim ento Local
<p>Lei de Floresta e Fauna Bravia</p> <p>(Lei n.º 10/99, de 07 de Julho, Aprova a Lei de Florestas e Fauna Bravia, da LFFB)</p>	<p>Ao titular do DUAT, quer adquirido por ocupação, quer por autorização de um pedido, carece de licença para exploração dos recursos florestais e faunísticos naturais existentes na sua respectiva área, salvo quando for para consumo próprio (art. 9 da LFFB)</p> <p>A caça por licença simples é exercida por pessoas singulares nacionais e pelas comunidades locais, nas florestas de utilização múltipla e nas zonas de uso e de valor histórico-cultural, com o objectivo de satisfazer necessidades de consumo próprio. (art. 21, n.º 1 da LFFB)</p>	<p>A exploração de recursos florestais e faunísticos obedece a diversas modalidades, onde se prevêem regras de transmissão, por ex: a exploração por licença simples é transmissível por morte do seu titular para os seus herdeiros legais, sendo válida para o ano a que disser respeito (art. 23 da LFFB). O direito de exploração florestal extingue-se: pela renúncia do seu titular, caducidade ou termo do prazo e por revogação, (art. 39 da LFFB)</p>	<p>A exploração florestal e faunística para fins comerciais, industriais ou energéticos <u>deve salvaguardar todos os direitos de terceiros existentes dentro da área de exploração, bem como o livre acesso das comunidades locais dentro da mesma, incluindo os direitos de utilização dos recursos naturais de que estas necessitam para a sua subsistência (art. 18 da LFFB)</u></p> <p>As zonas de uso e de valor histórico-cultural são áreas destinadas à protecção de florestas de interesse religioso e outros sítios de importância histórica e de</p>	<p>No âmbito do Procedimento Administrativo da atribuição de direitos de exploração florestal, os administrados gozam do <u>direito de informação</u> nos termos dos Artigos 48 da CRM – 2004 e o art. 67, n.º 1 e 70 da Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto, <u>direito de Consulta de processo e passagem de certidões</u> (Art. 68, n.º 1 da Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto), e o Direito da Participação dos particulares na formulação das decisões (Arts. 9 e 10 da Lei n.º 14/2011)</p> <p>Aqueles direitos asseguram a transparência e a imparcialidade da Administração</p>	<p>A atribuição da área de concessão florestal é sempre precedida de uma <u>auscultação ou renegociação junto das comunidades locais</u> abrangidas na respectiva área, através dos órgãos da administração o local do Estado. (Art. 17, n.º 2 da LFFB)</p>	<p>Os recursos florestais e faunísticos existentes nas zonas referidas no número anterior podem ser utilizados de acordo com as normas e práticas costumeiras das respectivas comunidades (Art. 13, n.º 2 da LFFB)</p> <p>Os titulares da exploração em regime de licença simples e em regime de contrato de concessão florestal, para a exploração de madeira, <u>gozam de preferência na aquisição de licença para a produção de lenha e carvão,</u> através dos subprodutos da exploração, nos termos a regulamentar (art. 19, n.º 2 da LFFB)</p>

			uso cultural, conforme as normas e práticas costumeiras das respectivas comunidades locais. (art. 13, n.º 1 da LFFB)			Por diploma específico, são fixadas as percentagens dos valores provenientes das taxas de exploração florestal e faunística, destinadas ao benefício das comunidades residentes nas zonas de exploração. (art. 35, n.º 5 da LFBB) ¹⁶
--	--	--	--	--	--	---

Diploma Legal	Constituição de direitos	Modificação e extinção de direitos	Respeito pelos direitos adquiridos	Processo de Licenciament o Verus direitos da Comunidade	Auscultação , consulta e negociações	Regras sobre Desenvolvim ento Local
Lei do Ambiente (Lei n.º 20/97, de 01 de Outubro, Aprova a Lei do Ambiente, LA)	Todos os cidadãos têm o direito a informação relacionada com a gestão do ambiente do país, sem prejuízo dos direitos de terceiros, legalmente protegidos (Art. 19 da LA). Com vista a assegurar uma correcta gestão do ambiente e a necessária participação das comunidades, o Governo deve criar em colaboração	É proibida a implantação de infra-estruturas habitacionais ou para outro fim, que pela sua dimensão, natureza ou localização, provoquem um impacto negativo significativo sobre o ambiente, o mesmo aplicando à deposição de lixo ou materiais usados (Art. 14, n.º 1 da	Qualquer cidadão que considere terem sido violados os direitos que lhes são conferidos por esta Lei ou que considere que existe ameaça de violação dos mesmos, pode recorrer às instâncias jurisdicionais para obter a reposição dos seus direitos ou a prevenção da sua violação	No âmbito do Procedimento Administrativo da atribuição de direitos de exploração florestal, os administrados gozam do <u>direito de informação</u> nos termos dos Artigos 48 da CRM – 2004 e o Art. 67, n.º 1 e 70 da Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto, <u>direito de Consulta de processo e passagem de certidões</u> (Art. 68, n.º 1 da Lei	O Governo tem que criar mecanismos adequados para envolver os vários sectores da sociedade civil, comunidades , em particular as associações de defesa do ambiente, na elaboração de política e legislação, relativa à gestão dos recursos naturais do país, e	Compete ao Governo criar incentivos económicos, ou de outra natureza com vista a encorajar a utilização de tecnologias e processos produtivos ambientalmente são (Art. 31 da LA). O reconhecimento e valorização das tradições e do saber das comunidades

¹⁶ Pelo artigo 102 do Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, aprovado pelo Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho, foi fixada uma percentagem de 20% a canalizar às Comunidades Locais. O Diploma Ministerial n.º 93/2005, de 4 de Maio define os mecanismos de canalização e utilização dos 20% do valor das taxas de exploração florestal e faunística para as comunidades locais.

	com os órgãos de comunicação social, mecanismos e programas para a educação ambiental formal e informal (Art. 20 da LA)	LA)	(Art. 21, n.º 1 da LA) <u>A inclusão de embargos</u> (Art. 22 da LA) seguro de responsabilidade civil (Art. 25 da LA), responsabilidade objectiva (Art. 26 da LA)	n.º 14/2011 de 10 de Agosto), e o Direito da Participação dos particulares na formulação das decisões (Arts. 9 e 10 da Lei n.º 14/2011) Aqueles direitos asseguram a transparência e a imparcialidade da Administração	desenvolvimento das actividades de implementação do Programa Nacional de Gestão Ambiental (art. 8 da LA). Obrigação de utilização responsável dos recursos (Art. 24 da LA) Para garantir a necessária participação das comunidades e a utilizar os seus conhecimentos e recursos humanos, o Governo, em coordenação com as autoridades locais, promove a criação de agentes de fiscalização comunitária (Art. 30 da LA)	locais que contribuam para a conservação e preservação dos recursos naturais e do ambiente. (Art. 4, alínea b) da LA)
Diploma Legal	Constituição de direitos	Modificação e extinção de direitos	Respeito pelos direitos adquiridos	Processo de Licenciamento ou Verus direitos da Comunidade	Auscultação, consulta e negociações	<u>Regras sobre Desenvolvimento Local</u>
Lei do Ordenamento do Território (Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, Aprova a Lei do Ordenamento do Território, LOT)	Os instrumentos do Ordenamento do território (Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial, Planos de Estrutura Urbana, etc.)	O ordenamento do território pode dar lugar a modificação de direitos sobre a terra preexistentes. As pessoas	O ordenamento do território deve respeitar o uso e aproveitamento da terra e dos recursos naturais nos	A expropriação da terra por razões ligadas ao ordenamento do território deve ser devidamente fundamentada.	Todos os instrumentos de ordenamento territorial são submetidos à prévia apreciação pública. Todos os	<u>Não estavam previstas directamente</u> , Contudo, as comunidades locais articulam com os órgãos locais do Estado,

	<p>devem ser elaborados e aprovados por entidades competentes: Conselho de Ministros, Governador Provincial, Autarquia Local, etc. (Art. 13 da LOT) e a sua produção de efeitos depende da Ratificação, a falta deste acto fere o instrumento de nulidade (Art. 14 da LOT)</p>	<p>abrangidas gozam de garantias de defesa – administrativas e contenciosas (Art. 23 da LOT)</p>	<p>termos da legislação em vigor, sem prejuízo da preservação da propriedade do Estado. (Art. 7, n.º 1 da LOL)</p>	<p>A expropriação por interesse, necessidade ou utilidade pública dá lugar ao pagamento de uma justa indemnização, de modo a compensar: a perda de bens tangíveis e intangíveis, a ruptura da coesão social e a perda de bens de produção (Art. 20, ns 1 e 3 da LOT) Todos os cidadãos, comunidades locais e pessoas colectivas, públicas e privadas têm direito à informação completa dos conteúdos, bem como das alterações dos instrumentos de ordenamento territorial (Art. 21 da LOT)</p>	<p>cidadãos, comunidades locais e pessoas colectivas, públicas e privadas, têm o direito de colaborar nas acções de ordenamento do território, participando na elaboração, execução, alteração, e revisão dos instrumentos de ordenamento territorial (Art. 23 da LOT)</p>	<p>participam na elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial (Art. 23, n.º 3 da LOT)</p>
--	--	--	--	--	--	---

Diploma Legal	Constituição de direitos	Modificação e extinção de direitos	Respeito pelos direitos adquiridos	Processo de Licenciamento ou Verus direitos da Comunidade	Auscultação, consulta e negociações	Regras sobre Desenvolvimento Local
Lei de Conservação (Lei n.º 16/2014 de 20 de Junho, aprova a Lei de Conservação da	A criação, modificação, extinção e administração de áreas de conservação devem ser		As Comunidades Locais são isentas do pagamento de taxas pela utilização	No âmbito do Procedimento Administrativo os administrados gozam do <u>direito de</u>	O CM deve criar o Conselho de Gestão da Área de Conservação (órgão	Possibilidade de Parceria entre o Estado, sector privado, Comunidade

<p>Biodiversidade, LC)</p>	<p>compatibilizadas com a legislação do ordenamento do território, ao nível nacional, provincial, distrital e autárquico (Art. 39, n.º 1 da LC)</p>		<p>dos recursos naturais, desde que para fins não comerciais (Art. 49, n.º 3 da LC)</p>	<p><u>informação</u> nos termos dos Artigos 48 da CRM – 2004 e o Art. 67, n.º 1 e 70 da Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto. <u>Direito de Consulta de processo e passagem de certidões</u> (Art. 68, n.º 1 da Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto), e o <u>Direito da Participação dos particulares na formulação das decisões</u> (Arts. 9 e 10 da Lei n.º 14/2011).</p>	<p>consultivo), que apoia a Administração da Área de Conservação na implementação do plano de manejo (Art. 7 da LC)</p>	<p>s Locais, OSCs nacionais e estrangeiras, mediante contrato, criando sinergias a favor da conservação da diversidade biológica (Art. 9 da LC) Mecanismos de compensação ao esforço de conservação (Art. 11, n.º 1 da LC) Criação de áreas de conservação comunitária (Art. 18, n.º 1, alínea d), destinam-se à conservação da fauna e flora e uso sustentável dos recursos naturais. O CM fixa as % dos valores provenientes das taxas de acesso e utilização de recursos para o benefício das comunidades locais (Art. 49, n.º 4 da LC.)</p>
-----------------------------------	---	--	---	--	---	---

Diploma Legal	Constituição de direitos	Modificação e extinção de direitos	Respeito pelos direitos adquiridos	Processo de Licenciament o Verus direitos da Comunidade	Auscultação , consulta e negociações	Regras sobre Desenvolvim ento Local
<p>Lei de Minas (Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto, Aprova a Lei de Minas, LM).</p>	<p>Respeitar as comunidades locais e contribuir para a preservação dos aspectos socioculturais das comunidades (Art. 44, n.º 2, alínea b) da LM; Indemnizar os utentes de terras por quaisquer danos causados à terra e propriedades resultantes das operações mineiras (Art. 44, n.º 2, alínea o) da LM. Efectuar a recuperação ambiental da área e o encerramento da mina, em conformidade com os planos aprovados (Art. 44, n.º 2, alínea o) da LM</p>	<p>O Estado tem primazia sobre outros direitos preexistentes de uso e aproveitamen to de terra (Art. 27, n.º 1 da LM) Os direitos preexistentes podem ficar extintos a favor do Estado, mediante <u>Justa indemnizaçã o</u> paga pelo requerente dos direitos de exploração dos direitos de exploração mineira (Art. 27, n.º 2 da LM)</p>	<p>Os direitos preexistentes de DUAT são considerados extintos após o pagamento de uma <u>indemnizaçã o justa</u> aos utentes da terra e revogação dos mesmos (art. 12, n.º 1 da LM)</p>	<p>No âmbito do procedimento administrativo da atribuição da terra os administrados gozam do <u>direito de informação</u> nos termos dos Artigos 48 da CRM – 2004 e o Art. 67, n.º 1 e 70 da Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto. <u>Direito de Consulta de passagem de certidões</u> (Art. 68, n.º 1 da Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto),e o Direito da Participação dos particulares na formulação das decisões (Arts. 9 e 10 da Lei n.º 14/2011).</p>	<p>É obrigatória informação prévia as comunidades sobre o inicio de actividades de prospecção e pesquisa, como da necessidade do seu reassentamen to temporário para tal fim. (Art. 32, n.º 1 da LM) É obrigatória a consulta prévia das comunidades antes da autorização do inicio da exploração mineira (Art. 32, n.º 2 da LM)</p>	<p>Uma percentagem das receitas geradas pelo Estado pela extracção mineira ‘e canalizada para o desenvolvim ento das Comunidade s das áreas onde se localizam os empreendime ntos mineiros (Art. 20, n.º 1 da LM)</p>

Diploma Legal	Constituição de direitos	Modificação e extinção de direitos	Respeito pelos direitos adquiridos	Processo de Licenciament o Verus direitos da Comunidade	Auscultação , consulta e negociações	Regras sobre Desenvolvim ento Local
<p>Lei de Petróleos</p> <p>(Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto Aprova a Lei de Petróleos, LP)</p>	<p>O concessionário deve reparar, nos termos da lei, os danos provocados a terceiros pelo exercício das operações petrolíferas (Art. 15, alínea m) e Art. 54, n.º 6 da LP.)</p>	<p>O Estado garante uma justa indemnizaã o, paga pelos concessionári os dos direitos de exploração do petróleo e do gás, às pessoas ou comunidades que detém a qualquer titulo DUAT bem como sobre a agua territorial (Art. 7, n.º 1 da LP)</p>	<p>A atribuição de direito de exploração de petróleo e de gás não pressupõe a atribuição do DUAT ou de outros direitos preexistentes , que são do Estado. Segundo a LP, “Declarado o fim do direito de exploração do petróleo e do gás, os utentes dos direitos preexistentes ou seus herdeiros gozam de preferência na atribuição dos direitos renunciados a favor do Estado” (Art. 10, n.º 3 da LP)</p>	<p>No âmbito do Procedimento Administrativo / os administrados gozam do <u>direito de informação</u> nos termos dos Artigos 48 da CRM – 2004 e o Art. 67, n.1 e 70 da Lei n.14/2011 de 10 de Agosto, <u>direito de Consulta de processo e passagem de certidões</u> (Art. 68, n.1 da Lei n.14/2011 de 10 de Agosto),e o Direito da Participação dos particulares na formulação das decisões (Arts. 9 e 10 da Lei n.º 14/2011).</p>	<p>É obrigatória <u>informação prévia as comunidades</u> sobre o inicio de actividade de pesquisa, bem como da necessidade do seu reassentamen to temporário para tal fim (Art. 11, n.º 1 da LP). É obrigatória a consulta prévia às comunidades para a obtenção da autorização do inicio da actividade petrolífera (Art. 11, n.º 2 da LP)</p>	<p>O Governo deve criar mecanismos de envolviment o e assegurar a organização e participação das comunidades nas áreas onde se encontram implantados empreendime ntos petrolíferos (Art.11, n.º.3) Uma percentagem das receitas geradas pela actividade petrolífera é canalizada no Orçamento de Estado para o desenvolvim ento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos empreendime ntos petrolíferos (Art. 48 da LP)</p>

3. 2. Lições apreendidas

3.2.1. Constituição de direitos sobre a terra e outros recursos naturais

O princípio do acesso livre e condicionado¹⁷ à terra e aos demais recursos naturais pelos cidadãos nacionais é fundamental neste ponto.

Por este princípio, a terra e os demais recursos naturais estão, em princípio (entenda-se, em princípio), disponíveis para o acesso e uso pelos cidadãos nacionais quando e como quiserem não necessitando estes, para o efeito, de autorização ou de qualquer intervenção dos poderes públicos, em particular, da Administração Pública. Por este princípio, a todos é permitido “assenhorar-se” de um pedaço de terra ou de uma certa (razoável) quantidade de madeira, de animais bravios ou de peixe para satisfazer as suas necessidades básicas de “economia familiar”, desde que respeitando e não pondo em causa direitos de outrem (boa-fé), observando os deveres de conservação e de gestão sustentável (e.g. espécies a abater, instrumentos usados, épocas e períodos de caça, etc.).

3.2.2. Modificação de direitos sobre a terra e outros recursos naturais

Princípio da intransmissibilidade relativa da terra e de muitos outros recursos naturais domina a questão da modificação de direitos¹⁸. Segundo este princípio, as pessoas às quais o Estado reconhece ou atribui direitos sobre a terra e outros recursos naturais não podem, em vida, passar esses mesmos direitos a terceiros, seja por via onerosa ou não, a menos que tenham sido previamente autorizadas para o efeito pela mesma entidade que reconheceu ou atribuiu o direito.

Em termos práticos, actos tais como a venda, a hipoteca, a penhora, o arrendamento (transmissão onerosa¹⁹) ou a doação (transmissão não onerosa) são, por lei, vedados e constituem uma afronta à ordem jurídica estabelecida, pois vejamos: Artigo 109, n.º 2 da CRM: “*A terra não deve ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada*”. São esses os dizeres do Artigo 109 da Constituição a propósito da terra. Também isso está implícito no artigo 98, n.º 2, alínea h) da Constituição relativamente às jazidas minerais ou a alínea i) do mesmo artigo, em conjugação com disposições específicas contidas nas diversas leis que versam sobre os outros recursos naturais e que submetem a esses recursos naturais ao regime do domínio público, sabido que este tem a intransferibilidade como um dos seus caracteres. Nesse sentido, veja-se o Artigo 3, al. a) da Lei n.º 10/99, de 7 de Julho (Lei de Florestas e Fauna Bravia), segundo o qual os recursos florestais e faunísticos naturais existentes no território nacional são propriedade do Estado”.

3.2.3. Respeito pelos direitos adquiridos

O respeito pelos direitos adquiridos é um princípio geral do Direito, particularmente em relação aos direitos patrimoniais. Tal é o caso dos relacionados com a terra e outros recursos naturais. O mesmo está, intrinsecamente, ligado à ideia de certeza e garantias jurídicas e à necessidade de um Estado democrático respeitar os direitos humanos. É também um princípio básico para a segurança de investimentos – caso os direitos adquiridos sejam, de alguma forma, “inseguros” e não respeitados, a base de todas as formas de contrato envolvendo o acesso e uso da terra fica profundamente enfraquecida.

O fundamento deste princípio é a adesão Constitucional ao Estado de Direito Democrático proclamado no Artigo 3 da CRM: “A República de Moçambique é um Estado de Direito, baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática, no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais do Homem”.

¹⁷ A autorização administrativa e o contrato administrativo são exigíveis igualmente para aceder à terra e usar os recursos naturais.

¹⁸ Para mais desenvolvimentos vide: Calengo, A. “A classificação das terras em Moçambique” in Carzola, M. e Chiziane, E. “Direito da Terra e questões agrárias”, Escolar Editora, 2014, pp. 22 e sgts.

¹⁹ Que implicam uma contrapartida para o titular de direitos entregue pelo adquirente, contrapartida essa que em regra é feita em dinheiro

O respeito pelos direitos adquiridos no contexto do princípio do Estado de Direito condiciona, daí, a maneira pela qual qualquer sector subsequente, ou outro tipo de legislação e política, é desenvolvido e, talvez mais importante, implementado. Por isso, tem-se apontado as dificuldades na observância do Estado de Direito como estando por detrás da implementação do actual quadro de políticas e legislação sobre terras e recursos naturais.

Em razão do princípio em causa, tendo alguém adquirido um DUAT, seja através da ocupação ou através do pedido formal junto do “Estado” (através da Administração Pública de Terras), o cidadão (seja nacional ou estrangeiro) deverá saber com a devida certeza de que goza de fortes garantias Constitucionais e legais contra qualquer tentativa ou acção pelo Estado de expropriar ou de alguma forma colocar em causa tal direito. Na verdade, o Artigo 82 da CRM estabelece que estes direitos poderão ser expropriados apenas em casos excepcionais de “...necessidade, utilidade ou interesse públicos...” e dá direito a uma justa indemnização e/ou compensação.

Tal encontra-se igualmente previsto no Artigo 18 da Lei de Terras, no seu n.º 1, alínea b). Do mesmo modo, aquando da atribuição de novos DUATs, o Estado e seus agentes deverão garantir que os direitos adquiridos existentes na área requerida não sejam prejudicados, e que sejam completamente tomados em consideração (Art. 111 da CRM). Qualquer acção, pela Administração Pública de Terras ou outra instituição governamental que viole este princípio básico é passível de contestação através canais administrativos próprios ou dos tribunais administrativos, caso tal seja necessário.

O Estado tem primazia sobre outros direitos preexistentes de uso e aproveitamento de terra (Art. 27, n.º 1 da Lei de Minas). Os direitos preexistentes podem ficar extintos a favor do Estado, mediante justa indemnização paga pelo requerente dos direitos de exploração dos direitos de exploração mineira (Art. 27, n.º 2 da Lei de Minas).

A exploração florestal e faunística para fins comerciais, industriais ou energéticos deve salvaguardar todos os direitos de terceiros existentes dentro da área de exploração, bem como o livre acesso das comunidades locais dentro da mesma, incluindo os direitos de utilização dos recursos naturais de que estes necessitam para a sua subsistência (Art. 18 da Lei de Florestas e Fauna Bravia).

3.2.4. Direitos das comunidades locais

Princípio da participação das comunidades locais na administração e gestão da terra e demais recursos naturais, também podendo ser referido como o “princípio de harmonia com as comunidades locais”, tal como foi expressamente consagrado na Lei de Florestas e Fauna Bravia, no seu artigo 3, a alínea e).

Nos termos deste princípio, o Estado, em especial a sua máquina administrativa, quer na titulação dos direitos da terra e doutros recursos naturais (administração), quer no exercício dos poderes de gestão (regulamentação, regulação, fiscalização, conservação, preservação, etc.) trabalhará lado a lado com as comunidades locais tendo em vista dois objectivos²⁰:

- Assegurar que os direitos das comunidades não sejam atingidos, postos em causa com as novas atribuições de direitos, em especial quando o concessionário seja agente do sector privado. Daí a consulta ou auscultação comunitária e a necessidade do parecer do Administrador do Distrito nos processos de titulação ou de licenciamento [artigos 13 (titulação) da Lei de Terras ²¹ e 31 (gestão participativa) da Lei de Florestas e Fauna Bravia ²²];
- Assegurar a participação activa dos membros e estruturas da comunidade na administração e gestão da terra e recursos naturais, a qual tem, por sua vez, duas dimensões: (1) ouvindo a

²⁰ : CALENGO, A., op. Cit., pp. 46 – 47.

²¹ Ver também o artigo 27 do RLT (Parecer do Administrador local e consulta às comunidades locais).

²² Ver também o artigo 20 do RLFFB.

comunidade local sobre a viabilidade do empreendimento que se pretende trazer junto da comunidade, incluindo sobre a pessoa do investidor; (2) e fazendo intervir activamente os membros, estruturas, regras e conhecimentos locais (comunitárias) nas tarefas de conservação e preservação dos recursos naturais, nas actividades de fiscalização e de melhoria, desenvolvimento e engrandecimento da terra e dos recursos naturais. Esta é a razão da existência dos comités de gestão locais e dos fiscais ou agentes comunitários.

4. O DUAT E OUTROS DIREITOS SOBRE RECURSOS NATURAIS

O DUAT é um direito distinto dos outros direitos sobre os recursos naturais. É por isso que o Art. 28 da Lei de Minas dispõe que “o direito de exploração mineira é distinto do DUAT ou de outros direitos preexistentes nos termos da lei”; e, no mesmo sentido, o Art. 9 da Lei de Petróleos estabelece que “o direito de exploração do petróleo e do gás é distinto do DUAT ou de outros direitos preexistentes nos termos da lei”.

Trata-se, sem dúvida, de direitos distintos, quer pelo género, quer na sua natureza ou caracterização. É por isso que o legislador indica claramente que se tratam de direitos que não se sobrepõem. Com efeito, o Art. 29, n.º 1 da Lei de Minas dispõe que “a atribuição de direito de exploração mineira não pressupõe, necessariamente, a atribuição de DUAT ou de outros direitos preexistentes, que se mantêm sob custódia do Estado até ao encerramento das actividades mineiras”. No mesmo sentido, o Art. 10, n.º 1 da Lei de Petróleos apregoa que “a atribuição do direito de exploração de petróleo e de gás não pressupõe a atribuição de DUAT ou de outros direitos preexistentes, que são do Estado”.

Esta realidade pode gerar sobreponibilidade de direitos e incompatibilidade de direitos. Ao nível da Lei de Petróleos, a resolução do problema se processa do seguinte modo “a atribuição de direitos relativos ao exercício das operações petrolíferas é incompatível com a prévia, ou posterior, atribuição de direitos para o exercício das actividades respeitantes a outros recursos naturais ou usos para a mesma área” (Art. 43, n.º 1 da Lei de Petróleos). Havendo incompatibilidade no exercício de direitos, o Governo decide qual dos direitos deve prevalecer e em que condições, sem prejuízo das compensações devidas aos titulares (Art. 43, n.º 2 da Lei de Petróleos).

Direito de preferência para as comunidades locais: Encerradas as actividades mineiras, o Estado pode voltar a atribuir aos interessados o DUAT, gozando os utentes dos direitos preexistentes, ou seus representantes legais, da opção de preferência na reacquirição dos direitos renunciados a favor do Estado para efeitos de operações mineiras, nos termos a regulamentar pelo Governo (Art. 29, n.º 4 da Lei de Minas). No mesmo sentido, o Art. 10, n.º 3 da Lei de Petróleos dispõe “Declarado o fim do direito de exploração do petróleo e do gás, os utentes dos direitos preexistentes ou seus herdeiros gozam de preferência na atribuição dos direitos renunciados a favor do Estado”.

5. PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE

O Governo deve criar mecanismos de envolvimento das comunidades nos empreendimentos mineiros implantados nas suas áreas (comunitárias). (Art. 32, n.º 3 da Lei de Minas) Remissão. Cabe ainda ao Governo assegurar a organização das comunidades abrangidas para o seu envolvimento nos empreendimentos de actividade mineira.

São criados conselhos locais de gestão de recursos, constituídos por representantes das comunidades locais, do sector privado, das associações e das autoridades locais do Estado visando protecção, conservação e a promoção do uso sustentável dos recursos florestais e faunísticos. (Art. 31, n.º 1 da LFFB).

6. LEI DE MINAS E DE PETRÓLEOS – A JUSTA INDEMNIZAÇÃO: PRESSUPOSTOS, TRAMITAÇÃO E CONTEÚDO.

Pressupostos: é necessário que a área disponível da concessão abranja, em parte ou na totalidade, espaços ocupados por famílias ou comunidades que impliquem o seu reassentamento, a empresa é obrigada a indemnizar os abrangidos de forma justa e transparente, em moldes a regulamentar pelo Governo. (Art. 30, n.º 1, da Lei de Minas e Art 7, n.º 2 da Lei de Petróleos).

Tramitação: A justa indemnização deve ser firmada num memorando de entendimento (ME) entre o Governo, a empresa/concessionário e a(s) comunidade(s), podendo o acto ser testemunhado por organização de base comunitária, se tal for requerido por uma das partes. (Art. 30, n.º 2 da Lei de Minas e Art. 7, n.º 3 da Lei de Petróleos). O ME constitui um dos requisitos para a atribuição do direito de exploração mineira (Art. 30, n.3 da Lei de Minas) ou direito de exploração de petróleo e gás (Art. 7, n.º 4 da Lei de Petróleos). É responsabilidade do Governo assegurar melhores termos e condições do acordo em benefício da comunidade, incluindo o pagamento da justa indemnização.

Conteúdo: A justa indemnização²³ aos utentes dos direitos preexistentes abrangidos pela actividade mineira (Art. 31 da Lei de Minas) ou actividade de exploração do petróleo e gás (Art. 8 da Lei de Petróleos) abrangem, *inter alia*:

- a) Reassentamento em habitações condignas (construídas) pelo titular da concessão, em melhores condições que as anteriores;
- b) Pagamento do valor das benfeitorias nos termos da Lei de Terras e outra legislação aplicável;
- c) Apoio no desenvolvimento das actividades de que depende a vida e a segurança alimentar e nutricional dos abrangidos;
- d) Preservação do património histórico, cultural e simbólico das famílias e das comunidades em modalidades a serem acordadas pelas partes.

O reassentamento definitivo só pode ocorrer quando as pesquisas confirmem a disponibilidade dos recursos minerais objecto da licença para efeitos de início da produção, obedecendo a princípios definidos em regulamento do Conselho de Ministros. (Cfr. Art. 31, n.º 2 da Lei de Minas e Art. 8, n.º 2 da Lei de Petróleos²⁴).

O legislador deve clarificar os termos e condições para a realização do reassentamento temporário, ligado à fase da prospecção e pesquisa da ocorrência de recursos minerais, pois o regime acima exposto apenas abrange o reassentamento definitivo.

O investidor do empreendimento petrolífero *onshore* deve garantir os custos de reassentamento das populações após a consulta prévia das mesmas (Art. 42, n.º 1 da Lei de Petróleos). No processo de consultas participam, para além dos representantes das pessoas contempladas, os órgãos locais do Estado e as Autoridades comunitárias (Art. 42, n.º 2 da Lei de Petróleos). Aos abrangidos pelo reassentamento devem ser garantidas condições de vida condignas e superiores às que possuíam na área em que viviam através de uma justa indemnização (Art. 42, n.º 3 da Lei de Petróleos).

²³ Os direitos dos afectados no âmbito do Decreto n.º 31/2012, de 08 de Agosto, são diferentes dos concedidos na Lei de Minas e Lei de Petróleo de 2014.

²⁴ A Lei de Petróleos não fala de reassentamento temporário e definitivo, apenas se refere ao Reassentamento.

7. A PERDA DE DIREITOS SOBRE A TERRA E SEUS EFEITOS LEGAIS²⁵

No contexto das transformações económicas em curso no país tem sido recorrente falar-se de reassentamentos, decorrente quer de actividade económica, como por exemplo a mineração e actividade petrolífera, quer do ordenamento do território, ou quer ainda da necessidade de construção de infra-estruturas, como estradas, pontes, hospitais, etc. Contudo, o reassentamento pode ser visto como uma consequência da perda do direito sobre a terra e não a sua causa. Por isso, para chegarmos ao reassentamento mostra-se útil apresentar as causas da perda de direitos sobre a terra (1), o seu regime jurídico (2) e os seus efeitos legais (3).

7.1. Causas de perda de direitos sobre a terra

Em termos sistemáticos podemos afirmar que a extinção do DUAT²⁶ pode resultar de:

- Não-cumprimento do Plano de Exploração ou do Projecto de Investimento sem motivo justificado no calendário estabelecido na aprovação do pedido, mesmo havendo cumprimento das obrigações fiscais.
- Extinção por revogação do DUAT por motivos de interesse público, precedida do pagamento de justa indemnização e/ou compensação.
- Decurso do termo do prazo ou de renovação.
- Renúncia do titular.

Podemos acrescentar outros factores que concorrem para a perda de direito sobre a terra²⁷, como:

- A ocupação de boa-fé pelos cidadãos nacionais há pelo menos 10 anos.
- A transmissão do DUAT.
- A perda do DUAT pelas Comunidades (ex: criação de reserva legal).
- A perda do DUAT no fim do prazo de autorização provisória.
- A perda do DUAT por falta de cumprimento do prazo de demarcação²⁸ e
- A perda do DUAT por causa de exploração mineira²⁹, quando o benefício económico da exploração mineira seja considerado superior a outros usos.

Dentro dos factores de perda de DUAT acima apresentados, alguns deles têm efeitos sociais significativos, pois provocam a perda, mais ou menos, generalizada de DUAT, afectando várias pessoas ou grupos de indivíduos e, nesses casos, impõe-se, por exemplo, olhar com atenção aos planos de reassentamentos. Os factores de perda de DUAT que implicam uma gestão cuidadosa, devido às suas repercussões sociais, e não só, podem incluir: a extinção, por revogação, do DUAT por motivos de interesse público, precedida do pagamento de justa indemnização e/ou compensação; a perda do DUAT pelas Comunidades (ex: criação de reserva legal), a perda do DUAT por causa de exploração mineira, etc.

²⁵ Varios estudos recentes no país se ocupam deste fenómeno, nomeadamente: SERRA, C., e CHIZIANE, E. “Análise legal e institucional: planeamento urbano sustentável e desenvolvimento em Moçambique”, Unihabitat, Maputo, 2014; Jone, A. “Reassentamentos e produção alimentar: o caso de Cateme e Moatize”, OMR, Maputo, 2014, Bernardino, T. “As Causas de Perda de Direitos na Actual Legislação Moçambicana sobre Terras”, in CISTAC, G. e CHIZIANE, E. *Aspectos Jurídicos, económicos e sociais do uso e aproveitamento da terra*, UEM, 2003. Pp. 131 – 142.

²⁶ Artigo 18 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, Lei de Terras de 1997.

²⁷ BERNARDINO, T. “As Causas de Perda de Direitos na Actual Legislação Moçambicana sobre Terras”, in CISTAC, G. e CHIZIANE, E. *Aspectos Jurídicos, económicos e sociais do uso e aproveitamento da terra*, UEM, 2003. Pp. 131 – 142.

²⁸ Artigo 30, n.º 2 do Regulamento da Lei de Terras (RLT) de 1998, aprovado pelo Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro.

²⁹ Art. 14, alínea d) do RLT – 98.

7.2. O Regime Jurídico do tratamento da perda de DUAT

A perda de DUAT tem como fontes normativas principais: a Lei n.º 19/97, de 01 de Outubro, os seus regulamentos³⁰, a Política de Ordenamento Territorial (aprovada pela Resolução n.º 18/97, de 30 de Maio), a Lei do Ordenamento do Território (Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho), o respectivo Regulamento (aprovado pelo Decreto n.º 23/2008, de 1 de Julho) e da Directiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial (Diploma Ministerial n.º 181/2010, de 3 de Novembro).

O regime jurídico da extinção de DUAT deveria destacar os seguintes aspectos: os seus princípios básicos, os seus pressupostos, o procedimento administrativo, os deveres da Administração Pública e do proponente da extinção, os direitos dos particulares ou afectados e os efeitos legais da extinção do DUAT. O conjunto destes aspectos será desenvolvido nos pontos subsequentes.

7.3. Os efeitos da perda de direitos sobre a terra

Existe uma multiplicidade de instrumentos legais que regulam a matéria de perda de direitos sobre a terra, como seja a Lei de Terras de 1997, a Lei de Minas de 2014 e a Lei de Petróleo de 2014, a Lei de Ordenamento do Território de 2007 e seus Regulamentos, quer quanto ao regime, bem como quanto aos efeitos jurídicos dessa perda de direitos. Esta realidade justificaria a uma harmonização do tratamento dos efeitos relativos a perda de direitos sobre a terra, no que tange, por exemplo, aos direitos de compensação e ou/a indemnização dos afectados.

Observando os grandes factores que concorrem para a perda de DUAT e que afectam grupos sociais mais ou menos números, podemos com base na legislação sobre os terras e recursos naturais são, essencialmente, a perda de direitos sobre a terra resultante de construção de infra-estruturas, do ordenamento do território, por razões diversas e devido à realização de médios e grandes projectos de desenvolvimento económico³¹. Por isso, o quadro comparativo, que é apresentado abaixo, tomará aqueles elementos como a base da comparação entre diferentes diplomas legais, focando-se no regime jurídico e consequências legais.

³⁰ O Decreto n.º 66/98, de 08 de Dezembro (Aprova o Regulamento da Lei de Terras) e o Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro (Regulamento do Solo Urbano).

³¹ Decreto do Conselho de Ministros, n.º 31/2012, de 08 de Agosto, aprova o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas.

Quadro comparativo sobre os efeitos legais da perda de direitos sobre a terra

Causa da Perda de DUAT	Quadro legal	Regime Jurídico	Consequências legais	Observações
Ordenamento do território	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Terras de 1997. • Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, Lei do Ordenamento do Território (LOT). • Decreto n.º 23/2008, de 01 de Julho. Aprova o Regulamento da Lei do Ordenamento do Território. • Diploma Ministerial n.º 181/2010, de 3 de Novembro, Directiva sobre Processo de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial 	<p>Respeitar o : 1) princípio do respeito pelos direitos adquiridos (art. 111 da Constituição de 2004), 2) Os pressupostos do Ordenamento do Território, por ex: verificação de interesse, necessidade e utilidade pública e 3) Seguir o procedimento administrativo referente a Revogação de DUAT³² e 4) Em caso de revogação por interesse público pagar Justa indemnização e/ou compensação (Cfr. art. 18, n.º1, alínea b) da LT)</p>	<p>A implantação de projectos ou de empreendimentos públicos urbanos ou rurais que impliquem a atribuição de DUAT de privados ou das comunidades locais, delimitadas ou não, procedem à identificação da área para <u>efeitos de expropriação por interesse, necessidade ou utilidade pública...</u> (Cfr. art. 20, n.º 1 – LOT).</p> <p>- Dever de pagar indemnização para o Estado ou particular.</p> <p>- Direito a receber indemnização e ou/compensação para os afectados pela extinção do DUAT.</p>	<p>- O pagamento da Justa indemnização e/ou compensação em resultado da Extinção do DUAT representa um dos grandes problemas</p> <p>- O reassentamento representa o efeito social directo da extinção do DUAT.</p> <p>- A iniciativa pelo Ordenamento do território cabe a entidades públicas.</p>
Realização de médios e grandes projectos económicos	<ul style="list-style-type: none"> • Lei de Terras de 1997. • Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto, Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas 	<p>- O Decreto n.º 31/2012 apenas aplicável, quando a causa da extinção de direitos da terra esta associado a actividades económicas de iniciativa publica ou privada</p>	<p>Dever de pagar indemnização geralmente para o particular, proponente da actividade económica.</p> <p>- Direito a receber indemnização e ou/compensação para os afectados pela extinção do DUAT.</p>	<p>- O pagamento da Justa indemnização e/ou compensação em resultado da Extinção do DUAT representa um dos grandes problemas</p> <p>- O reassentamento representa o efeito social directo da extinção do DUAT.</p>

³² Artigos 134 e seguintes da Lei n.º 14/2011, de 10 de Agosto.

Causa da Perda de DUAT	Quadro legal	Regime Jurídico	Consequências legais	Observações
Actividade mineira e actividade petrolífera	<ul style="list-style-type: none"> Lei de Terras de 1997. Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto, Aprova a Lei de Minas (LM) Lei n.º 21/2014, de 18 de Agosto Aprova a Lei de Petróleo (LP) 	<p>- É necessário que a área disponível da concessão abranja, terras comunitárias, e implique o seu reassentamento, a empresa é obrigada a indemnizar os abrangidos de forma justa e transparente, <u>em moldes a regulamentar pelo Governo</u> (Cfr. Art. 31, n.º 2 da LM. e Art. 8, n.º 2 da LP)</p> <p>- A LM e a LP estabelecem a tramitação e o conteúdo da indemnização.</p>	<p>- Dever de pagar indemnização geralmente para o particular, proponente da actividade mineira e petrolífera.</p> <p>- Direito a receber indemnização e ou/compensação para os afectados pela extinção do DUAT.</p> <p>- Direito a ser reassentado convenientemente.</p>	<p>- Falta de Regulamento específico sobre o reassentamento (Cfr. Art. 31, n.º 2 da Lei de Minas e Art. 8, n.º 2 da LP) e indemnização a favor dos afectados pela perda de direitos sobre a terra</p>

7. 3. 1. Lições chaves aprendidas

1. O direito a indemnização e compensação pela perda do DUAT

O art. 18, alínea b) da Lei de Terras de 1997 estabelece que a revogação do DUAT por motivos de interesse público, deve ser precedida do pagamento de justa indemnização e/ou compensação (o sublinhado é nosso). Daqui resulta a necessidade de fixar claramente, com base no Direito vigente o conteúdo, o teor exacto dos termos indemnização e compensação.

De um modo geral, a legislação sobre os recursos naturais, com destaque para a Lei de Minas e a Lei de Petróleos, bem como o Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto, fixam o respectivo conteúdo do direito a indemnização, embora com ligeiras diferenças.

2. Como proceder no processo de reassentamento

Uma das questões fundamentais que deverá ser resolvida no ordenamento do território é a de saber como proceder legalmente em caso de necessidade de se proceder ao reassentamento de populações. Isto é, qual deverá ser o tratamento legal que deverá nortear a transferência de populações de uma área que venha a ser alvo de uma intervenção ou investimento público ou privado para uma outra área?

Em 2010, foi aprovada a Directiva sobre Processo de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial, através do Diploma Ministerial n.º 181/2010, de 3 de Novembro.

Note-se que existem muitas dúvidas relativamente a este assunto, principalmente após a aprovação, pelo Conselho de Ministros, por via do Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto, do Regulamento sobre

o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas³³. Os dois diplomas supramencionados não cobrem a generalidade das razões que provocam o favor dos afectados pela perda de direitos sobre a terra para o caso de realização de actividade mineira e petrolífera³⁴.

3. Directiva sobre Processo de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial

Quando, na intervenção em assentamentos informais, seja manifestamente necessário interferir nos direitos adquiridos, afectando, total ou parcialmente, a situação de algumas famílias, com destaque para o direito de propriedade, importa fazer uso da figura da expropriação, previsto no artigo 82 da Constituição, segundo o qual a expropriação só pode ter lugar por causa de necessidade, utilidade ou interesse públicos, definidos nos termos da lei e dá lugar a justa indemnização.

Nos termos do artigo 20, n.º 1, da LOT, “os instrumentos de ordenamento territorial, quando prevejam a implantação de projectos ou de empreendimentos públicos em terrenos, urbanos ou rurais, que sejam objecto de concessão de uso e aproveitamento de privados ou de uso tradicional por comunidades locais, delimitadas ou não, procedem à identificação da área para efeitos de expropriação por interesse, necessidade ou utilidade pública, que é precedida da respectiva declaração, devidamente fundamentada, nos termos da Lei”³⁵.

Portanto, só pode haver lugar à expropriação em caso de interesse, necessidade e utilidade pública, mediante declaração prévia devidamente fundamentada³⁶, quando isso se revele indispensável à prossecução dos interesses colectivos previstos nos instrumentos de ordenamento territorial³⁷.

Ora, os conceitos de interesse, necessidade e utilidade pública como fundamentos da expropriação estão devidamente definidos no Regulamento da LOT³⁸⁻³⁹⁻⁴⁰⁻⁴¹.

3.1. Declaração de utilidade pública e processo expropriatório

Segundo o Regulamento da LOT, a expropriação para efeitos de ordenamento territorial deverá ser precedida de uma declaração pública de utilidade pública da área à expropriar, na qual são indicados os fundamentos que motivam a expropriação⁴². Esta declaração é emitida pelos Governo, sob proposta do Órgão Local de Estado ou do Conselho Municipal, no caso em concreto, e deve ser publicada em *Boletim da República*⁴³.

Note-se que o pedido de declaração de utilidade pública deve ser sempre acompanhado das provas documentais e das certidões legais relativas ao património a expropriar⁴⁴. Assim sendo, é fundamental que o sujeito a expropriar se muna dos documentos que comprovem a propriedade sobre os imóveis.

Importa ter presente que o processo expropriatório inicia-se com a notificação do titular de direitos sobre o bem a expropriar, pela entidade que propôs a expropriação, da sua intenção de o expropriar do bem em causa⁴⁵.

³³ O Regulamento entrou em vigor no dia 23 de Agosto de 2012.

³⁴ Cfr. Art. 31, n.º 2 da Lei de Minas de 2014 e Art. 8, n.º 2 da Lei de Petróleos de 2014.

³⁵ Cfr. Artigo 20, n.º 1, da LOT.

³⁶ Veja-se artigo 20, n.º 2, da LOT, bem como artigo 68, n.º 1 do Regulamento da LOT.

³⁷ Cfr. Artigo 68, n.º 1, do RLOT.

³⁸ Cfr. Artigo 68, n.º 2, do RLOT.

³⁹ Cfr. Artigo 68, n.º 2, do RLOT.

⁴⁰ Cfr. Artigo 68, n.º 3, do RLOT.

⁴¹ Cfr. Artigo 68, n.º 4, do Regulamento da LOT.

⁴² Cfr. Artigo 60 do Regulamento da LOT.

⁴³ Cfr. Artigo 69, n.º 2, do Regulamento da LOT.

⁴⁴ Cfr. Artigo 69, n.º 3, do Regulamento da LOT.

⁴⁵ Cfr. Artigo 71, n.º 1, do Regulamento da LOT.

No documento notificador devem constar: (i) a cópia da publicação da declaração que deu competência para promoção da expropriação (no caso de concessionárias e entidades da Administração Indirecta); (ii) a proposta dos termos de cálculo da indemnização; (iii) as modalidades e prazos para pagamento das indemnizações devidas; (iv) o prazo para tomada de posse dos bens expropriados pela entidade expropriante; (v) e o prazo para que o expropriado possa contestar os termos da indemnização e entrega do bem se não concordar com proposta do expropriante⁴⁶.

A entidade requerida poderá determinar sempre que se mostre necessário a juntada de outros documentos tidos como necessários e/ou a prestação de esclarecimentos considerados imprescindíveis para a tomada de decisão⁴⁷.

3.2. A definição de uma justa indemnização

A expropriação por interesse, necessidade ou utilidade pública dará lugar ao pagamento de uma justa indemnização, nos termos definidos na legislação de ordenamento territorial, entendida como aquela “que cobre não só o valor real e actual dos bens expropriados, à data do pagamento, como também os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu património”⁴⁸.

Segundo a Directiva sobre Processo de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial, existem duas modalidades de pagamento da indemnização⁴⁹:

- Pagamento em dinheiro – Neste caso, como regra geral, o pagamento do valor da indemnização deve ser realizado numa única prestação. Contudo, em comum acordo, a entidade expropriante, o expropriado e os demais interessados podem acordar no pagamento da indemnização em prestações ou na cedência de direitos.
- Pagamento em espécie – No caso de a expropriação incidir sobre edifícios ou construções habitacionais, a indemnização é efectuada através da construção de imóveis de valor equivalente.

Para determinar o valor dos edifícios ou das construções importa atender aos seguintes elementos⁵⁰:

- Valor da construção, considerando o seu custo actualizado, a localização, o ambiente envolvente e a antiguidade;
- Sistemas de infra-estruturas, transportes públicos e proximidade de equipamentos;
- Nível de qualidade arquitectónica e conforto das construções existentes e estado de conservação, nomeadamente dos pavimentos e coberturas das paredes exteriores, partes comuns, portas e janelas.

Note-se que os Termos para Cálculo de Imóveis e de Culturas encontram-se definidos no Ponto 4.2. da Directiva de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial.

Ainda segundo a Directiva, para efeitos de cálculo do valor da compensação da perda dos bens intangíveis e da ruptura da coesão social, será aplicado o factor “y”, traduzindo o grau dos danos sofridos pelo sujeito expropriado. Tal factor varia de 0 a 20% do valor do imóvel, constituindo resultado das negociações entre a entidade expropriante e o expropriado⁵¹.

⁴⁶ Cfr. Artigo 71, n.º 3, do Regulamento da LOT, bem como Ponto 3 da Directiva de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial.

⁴⁷ Ponto 2.1 da Directiva de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial.

⁴⁸ Cfr. Artigo 70, n.º 3, do Regulamento da LOT.

⁴⁹ Cfr. Ponto 4 da Directiva de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial.

⁵⁰ Cfr. Ponto 4.2. da Directiva de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial.

⁵¹ Cfr. Ponto 4 i) da Directiva de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial.

Caso não haja acordo entre as partes, haverá recurso ao Tribunal, ao qual competirá fixar o montante da compensação em moldes equitativos⁵².

4. Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas

O Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas (adiante designado por Regulamento do Reassentamento) vem estabelecer as regras e princípios básicos a que fica sujeito o processo de reassentamento, resultante de actividades económicas de iniciativa pública ou privada, efectuadas por pessoas singulares ou colectivas, nacionais ou estrangeiras, com vista à promoção da qualidade de vida dos cidadãos e à protecção do ambiente⁵³. É aplicável a todo o território nacional e às pessoas singulares ou colectivas, nacionais ou estrangeiras, públicas ou privadas, envolvidas no processo de reassentamento⁵⁴.

O reassentamento – entendido como a deslocação ou transferência da população afectada pela implantação de empreendimentos económicos, de um ponto do território nacional para outro, acompanhada da restauração ou criação de condições iguais ou acima do padrão de vida anterior – visa impulsionar o desenvolvimento socioeconómico do país e garantir que essa população tenha uma melhor qualidade de vida e equidade social, tendo em conta a sustentabilidade dos aspectos físicos, ambientais, sociais e económicos⁵⁵.

Este processo é acompanhado pela Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão, um órgão multisectorial, ao qual cabe, nomeadamente, acompanhar, supervisionar, dar recomendações metodológicas sobre todo o processo de reassentamento e emitir parecer técnico acerca dos planos de reassentamento⁵⁶.

4.1. Plano de Reassentamento

Cabe ao proponente da actividade económica em causa elaborar e implementar um Plano de Reassentamento – instrumento que define com pormenor a tipologia de ocupação de qualquer área específica, estabelecendo a concepção do espaço, dispondo sobre usos do solo e condições gerais de edificações, os traçados das vias de circulação, as características das redes, infra-estruturas e serviços – cuja aprovação compete ao Governo do Distrito⁵⁷.

O Plano de Reassentamento é parte integrante do Processo de Avaliação de Impacto Ambiental, de acordo com o Regulamento sobre o Processo de Avaliação de Impacto Ambiental (Decreto n.º 45/2004, de 29 de Setembro) e é precedido pela emissão de licença ambiental. O reassentamento é proibido em áreas com impactos ambientais significativos (áreas inundáveis ou com ocorrência de erosão) e em áreas protegidas de acordo com a legislação específica. As características ambientais a considerar no local de reassentamento são a permeabilidade do solo, o nível freático, a inclinação do terreno, a drenagem das águas pluviais e a fertilidade do solo. O Regulamento estabelece ainda critérios para a definição do talhão habitacional na nova área de reassentamento, quer em zonas rurais, quer em zonas urbanas.

⁵² Cfr. Ponto 4 i) da Directiva de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial.

⁵³ Cfr. Artigo 2 do Regulamento do Reassentamento.

⁵⁴ Cfr. Artigo 3 do Regulamento do Reassentamento.

⁵⁵ Cfr. Artigo 5 do Regulamento do Reassentamento.

⁵⁶ Cfr. Artigo 15 do Regulamento do Reassentamento.

⁵⁷ Cfr. Artigo 15 do Regulamento do Reassentamento.

4.2. Direitos da População Afectada

A população directamente afectada – entendida como aquela que tenha perdido totalmente os seus bens, como casas, meios de subsistência e outro tipo de infra-estruturas – tem direito a seguinte⁵⁸:

- A ver restabelecido o seu nível de renda, igual ou superior ao anterior;
- A ver restaurado o seu padrão de vida igual ou superior ao anterior;
- A ser transportada com os seus bens para o novo local de residência;
- A viver num espaço físico infra-estruturado, com equipamentos sociais;
- A ter espaço para praticar as suas actividades de subsistência;
- A dar opinião em todo o processo de reassentamento.

4.3. Consulta Pública⁵⁹

O processo de elaboração e implementação do Plano de Reassentamento abrange a realização de, pelo menos, quatro consultas públicas, publicitadas nos principais meios de comunicação social existentes e nos locais de intervenção⁶⁰. A participação pública no âmbito da proposta do Plano de Reassentamento constitui garantia do direito à informação por parte dos cidadãos, em particular das pessoas afectadas ou interessadas. Nesta fase não se procura promover a mera participação das populações afectadas, mas sim procura-se a harmonização dos interesses públicos e interesses particulares, ou seja consensualizar interesses e um dos objectivos é prevenir conflitos, por isso, em caso de divergência sobre algum aspecto do reassentamento, dever-se-ia procurar ultrapassar o problema com base no consenso.

8. O PROCESSO DA CONSULTA COMUNITÁRIA

O processo de consulta comunitária que se pode mostrar exigível no âmbito da aquisição de direitos sobre a terra para fins de realização de actividades económicas, exploração mineira, petrolífera, etc., remete-nos a necessidade da apresentação do respectivo regime jurídico.

O artigo 13, n.º 3 da LT prescreve: “O processo de titulação do direito de uso e aproveitamento da terra inclui o parecer das autoridades administrativas locais, precedido de consulta às respectivas comunidades para efeito de confirmação de que a área está livre e não tem ocupantes”.

Por sua vez, o artigo 27 do Regulamento da Lei de Terras (RLT), aprovado pelo Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro, reafirma que os processos de titulação importam um parecer da Administração do Distrito e consulta às comunidades locais. Mas, nem a Lei de Terras, nem o respectivo Regulamento, esclarece sobre os procedimentos da consulta às comunidades. O Diploma Ministerial n.º 158/2011, 15 de Junho veio em parte colmatar esta lacuna.

O número 2 do artigo 27 do RLT, apenas elenca as entidades que farão o “trabalho conjunto”. Entende-se que esse “trabalho conjunto” seja o da consulta comunitária. Nesse contexto, de acordo com o Decreto n.º 43/2010, de 20 de Outubro, o legislador indica um conjunto de entidades que devem realizar o referido “trabalho conjunto”, designadamente, o Administrador do Distrito ou seu representante, os Serviços de Geografia e Cadastro, os membros dos Conselhos Consultivos de Povoação e de Localidade, a Comunidade local, os titulares ou ocupantes dos terrenos limítrofes e o requerente ou seu representante. Esse trabalho conjunto deve produzir um resultado que deve ser reduzido a escrito (acta de consulta a comunidade) e assinado pelos membros dos Conselhos Consultivos de Povoação e de Localidade.

⁵⁸ Cfr. Artigo 10 do Regulamento do Reassentamento.

⁵⁹ É preciso aprofundar no Regulamento os aspectos relativos à fiscalização, infracções e multas, o quadro institucional e a implementação do processo de Reassentamento.

⁶⁰ Cfr. Artigo 23 do Regulamento de Reassentamento.

O Governo aprovou recentemente o Diploma Ministerial n.º 158/2011, 15 de Junho, que aprova os procedimentos relativos a consulta às comunidades locais no âmbito da titulação do DUAT⁶¹.

8.1. As Alterações Introduzidas pelo Decreto n.º 43/2010, de 20 de Outubro e pelo Diploma Ministerial n.º 158/2011, de 15 de Junho.

O quadro⁶² que se segue apresenta uma abordagem comparativa do antigo e do novo regime das consultas comunitárias a serem realizadas no âmbito dos processos de titulação dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra.

Aspectos Relevantes	<u>Antigo Regime</u> Procedimentos Consulta às CLs / RLT 1998	<u>Novo Regime</u> Procedimentos Consultas às CLs / Decreto n.º 43/2010 e DM n.º 158/2011
1. Participantes na consulta	<ol style="list-style-type: none"> 1) Administrador do Distrito ou seu representante; 2) Serviços de Cadastro; 3) Comunidades locais; e 4) Titulares ou ocupantes dos terrenos limítrofes (art. 27, n.º 2 RLT) 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrador do Distrito ou seu representante; • Serviços de Cadastro; • <u>Membros dos Conselhos Consultivos de Povoação e de Localidade</u>; • Comunidade local; • Titulares ou ocupantes dos terrenos limítrofes; e • Requerente ou seu representante.
2. Representação da CL	Membros das CLs. (art. 27, n.º 2 do RLT)	Membros das CLs. (art. 27, n.º 2 do RLT)
3. Fases da Consulta	<ul style="list-style-type: none"> • A Consulta à CL não tinha a indicação clara das fases, apenas se falava de um <u>trabalho conjunto</u>, que poderia traduzir-se em uma ou varias reuniões; • Não havia a indicação imediata dos objectivos do <u>trabalho conjunto</u>. Segundo o artigo 27, n.º 2 do RLT-1998, “será feito um <u>trabalho conjunto</u> envolvendo os Serviços de Cadastro ... e as CLs”...; • O artigo 13, n.º 3 da LT-1997 indica o objectivo da consulta comunitária: “<i>para efeitos de confirmação de que a área está livre e não tem ocupantes</i>” 	<ul style="list-style-type: none"> • A Consulta à CL compreende 2 fases: <ul style="list-style-type: none"> - 1ª Fase - Reunião pública com vista à prestação de informação à CL sobre o pedido de aquisição de DUAT e a identificação de limites da parcela; - 2ª Fase - 30 dias após a 1ª reunião, para pronunciamento da CL sobre a disponibilidade da área para a realização do empreendimento ou plano de exploração; • Podem ser realizadas várias reuniões (art.1 do Diploma Ministerial n.º 158/2011).
4. Poder para assinatura da Acta de	<ul style="list-style-type: none"> • 3 a 9 representantes da CL; • Titulares ou ocupantes dos terrenos limítrofes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Membros dos Conselhos Consultivos de Povoação e de Localidade, • (art. 2, n.º 2, do Diploma Ministerial n.º 158/ 2011)

⁶¹ Apesar da aprovação do Diploma Ministerial n.º 158/2011, 15 de Junho, a legislação tem-se revelado ineficaz em face dos objectivos que o mesmo visa alcançar: os conflitos de terra persistentes envolvendo as comunidades encerram o efeito perverso da aplicação da Lei de Terras e do seu respectivo Regulamento

⁶² Vide, Baleira, S. e Chiziane, E. “O Modelo de Consulta Comunitária”, MINAG, Agosto – 2011. Artigo apresentado no Fórum Nacional de Terras de 20 de Novembro de 2011.

Consulta	(art. 27 do RLT – 1998)	
5. Validade das consultas	Faltava a indicação clara da consequência legal da inobservância dos procedimentos de consulta Pelo RLT - 1998. Contudo, pelo art. 361 da RAU, a violação de procedimentos de tinha o efeito da anulabilidade do acto de consulta.	<u>Não são válidas</u> as consultas que não respeitarem os procedimentos, art. 5 do Diploma Ministerial n. °158/2011.
6. Financiamento do Processo de Consulta	No RLT – 1998, não havia a indicação do responsável pelo financiamento do processo de consulta.	É financiado pelo requerente (art. 4, n.º1, do Diploma Ministerial n. °158/2001. “ <i>No inicio do processo da consulta, o requerente deposita uma caução da qual são deduzidas as despesas relativas ao Processo de consulta</i> ”.)

8.2. Lições aprendidas

Os novos procedimentos relativos à consulta às comunidades locais no âmbito da titulação do DUAT estabelecido pelo Diploma Ministerial n.º 158/2011, de 15 de Junho, estabelecem importantes medidas inovativas, como por exemplo, a clarificação do número das fases da consulta comunitária, os efeitos da consulta que não respeite os procedimentos e o responsável pelo financiamento do processo de consulta. Contudo, o Diploma, retro citado, não estabelece as regras sobre os modos de designação dos representantes da comunidade, nem os mecanismos de controlo dos representantes da comunidade pelos membros da comunidade local.

CONCLUSÕES

Do exposto acima podemos concluir que:

1. O desenvolvimento económico acelerado provoca transformações legais no domínio dos recursos minerais e tem impacto no processo normativo.
2. Existe um quadro legal relativamente consistente sobre a exploração dos recursos naturais, embora se imponha ainda a conclusão da criação do quadro legal no domínio das Leis de Minas e Petróleos, sobretudo a aprovação dos regulamentos específicos.
3. A propriedade pública sobre a terra e outros recursos naturais pode ser simultaneamente uma oportunidade e um obstáculo ao desenvolvimento quando mal aplicado.
4. O princípio da intransmissibilidade relativa da terra, e de muitos dos outros recursos naturais, domina o nosso sistema, afectando a economia de mercado.
5. Embora o DUAT seja um direito distinto dos outros direitos sobre os recursos naturais, ambos fazem parte do domínio público.
6. O respeito pelos direitos adquiridos é um princípio geral do Direito, estabelecido no nosso sistema jurídico, em particular na relação entre a terra e outros recursos naturais.

7. Existem mecanismos que garantem a participação das comunidades locais na administração e gestão da terra e demais recursos naturais. Também podendo ser referido como o “princípio de harmonia com as comunidades locais”, embora ainda se imponha o melhoramento do sistema de representação das comunidades.
8. A existência de uma multiplicidade de instrumentos legais que regulam a matéria de perda de direitos sobre a terra, como seja a Lei de Terras – 1997, a Lei de Minas de 2014 e a Lei de Petróleos de 2014, a Lei de Ordenamento do Território de 2007 e seus Regulamentos, quer quanto ao regime, bem como quanto aos efeitos jurídicos dessa perda de direito, deveriam justificar uma harmonização do tratamento dos efeitos relativos à perda de direitos sobre a terra, no que tange, por exemplo, aos direitos de compensação e ou/a indemnização a favor dos afectados.
9. A necessidade do aperfeiçoamento da implementação das directrizes sobre o Reassentamento e legislação complementar.

BIBLIOGRAFIA

Amartya Sen. “The Science of give and take” apud, 2002.

Baleira, S. Tanner, C. (e autores) “Pesquisa sobre parcerias entre comunidades locais e investidores do sector privado”, Matola, 2008.

Bernardino, T. “As Causas de Perda de Direitos na Actual Legislação Moçambicana sobre Terras”, in CISTAC, G. e CHIZIANE, E. *Aspectos Jurídicos, económicos e sociais do uso e aproveitamento da terra*, UEM, 2003. Pp

Calengo, A. “A classificação das terras em Moçambique” in Carzola, M. e Chiziane, E. “Direito da Terra e questões agrárias”, Escolar Editora, 2014.

Calengo, A. “Lei de Terras anotada e comentada”, CFJJ, Maputo, 2005;

Carzola, M. e Chiziane, E. “Direito da Terra e questões agrárias”, Escolar Editora, 2014.

Chiziane, E. & Al “Relatório de Assistência Jurídica e Organizacional do Programa Chipanje Chetu – Distrito de Sanga, Província de Niassa”, WWF, Maio, 2008.

Chiziane, E. “Implicações jurídicas do debate actual da legislação sobre terras”, Biblioteca electrónica da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Cooperação Internacional: www.fdul.pt, 2008;

Cistac, G. e Chiziane, E. “Aspectos Jurídicos, Económicos e Sociais do uso e Aproveitamento da Terra”, Imprensa Universitária- UEM, Maputo, 2003.

Jone, A. “Reassentamentos e produção alimentar: o caso de Cateme e Moatize”, OMR, Maputo, 2014.

Machava, A. “As dinâmicas do desenvolvimento económico em Moçambique e seus efeitos legais”, p. 1, Seminário sobre “O Direito no Desenvolvimento Económico e Social”, organizado pelas Faculdades de Direito da Universidade de Macau e Universidade Eduardo Mondlane, 21 a 22 de Nov. 2014 . Artigo ainda não publicado.

Quadros, M. (Coordenação) “Manual de Direito de Terra”, CFJJ, Maputo, 2004;

Serra, Carlos (Jr). “Colectânea de Legislação sobre terras”, CFJJ, Maputo, 2009.

Serra, C., e Chiziane, E. “Análise legal e institucional: planeamento urbano sustentável e desenvolvimento em Moçambique”, Unihabitat, Maputo, 2014.

RELATÓRIOS

MINAG (DNTEF) e MCA –Moçambique «Análise ao Quadro de Políticas e Legislação sobre terras de Moçambique: Proposta de Roteiro para o Processo de Consulta», Outubro, 2010.

MINAG (DNTEF) e MCA–Moçambique «Avaliação das necessidades da Administração de terras», Outubro, 2010.

MINAG (DNTEF) e MCA–Moçambique «Análise Institucional e Planos de Trabalho para Capacitação», Março, 2011.

MINAG (DNTEF) e MCA – Moçambique «Contribuição para a Estratégia Nacional de Administração de Terras», Março, 2011.

LEGISLAÇÃO

Constituição da República de Moçambique – 2004;

Decreto do Conselho de Ministros n° 43/ 2010, de 20 de Outubro, Altera o n° 2 do artigo 27 do Regulamento da Lei de Terras.

Decreto do Conselho de Ministros n° 50/ 2007, de 16 de Outubro, Altera o artigo 35 do Regulamento da Lei de Terras;

Decreto do Conselho de Ministros n° 66/98, de 8 de Dezembro, aprova o Regulamento da Lei de Terras;

Diploma Ministerial (Ministério da Agricultura e Pescas) n° 29-A/2000, de 17 de Março, aprova o Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras;

Diploma Ministerial n° 158/2011, 15 de Junho, que aprova os procedimentos relativos a consulta às comunidades locais no âmbito da titulação do DUAT;

Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio, que estabelece os princípios e normas de organização dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade;

Lei n° 19/97, de 1 de Outubro, aprova a Lei de Terras;

Resolução do Conselho de Ministros n° 10/95, de 17 de Outubro, aprova a Política Nacional de Terras;

Resolução n° 70/2008, de 30 de Dezembro, sobre os Procedimentos para Apresentação e Apreciação de Propostas de Investimento Envolvendo Extensão de Terra Superiores a 10.000 hectares;

Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado;

Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, Lei do Ordenamento do Território.

Lei n°2/97, de 18 de Fevereiro, aprova o quadro jurídico para a implementação das Autarquias Locais;

Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, aprova a Lei de Terras;

Decreto do Conselho de Ministros n.º 60/2006, de 26 de Dezembro, aprova o Regulamento do Solo Urbano;

Lei n.º19/2007, de 18 de Julho, aprova a Lei do Ordenamento do Território;

Decreto do Conselho de Ministros n.º 23/2008, de 01 de Julho, aprova o Regulamento da Lei do Ordenamento do Território;

Decreto do Conselho de Ministros, n.º 31/2012, de 08 de Agosto, aprova o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas.

Lei n°16/2014, de 20 de Junho, aprova a Lei sobre as Areas de Conservação.

Lei n°20/2014, de 18 de Agosto, aprova a Lei de Minas.

Lei n°21/2014, de 18 de Agosto, aprova a Lei de Petróleo.

Lei nº14/2011 de 10 de Agosto, regula a formação da vontade da Administração Pública e estabelece as normas de defesa dos direitos e interesses dos particulares.

Nº	Título	Autor(es)	Data
1	Porque é que a produção alimentar não é prioritária?	João Mosca	Setembro de 2012
2	Balança Comercial Agrícola. Para uma estratégia de substituição de importações?	João Mosca e Natacha Bruna	Novembro de 2012
3	Preços e mercados de produtos agrícolas alimentares.	João Mosca e Máriam Abbas	Janeiro de 2013
4	Algumas dinâmicas estruturais do sector agrário.	João Mosca, Vitor Matavel e Yasser Arafat Dadá	Março de 2013
5	Contributo para o estudo dos determinantes da produção agrícola	João Mosca e Yasser Arafat Dadá	Abril de 2013
6	Estrangeirização da terra, agronegócio e campesinato no Brasil e em Moçambique	Elizabeth Alice Clements e Bernardo Mançano Fernandes	Mai de 2013
7	Agro-Negócio em Nampula: casos e expectativas do ProSAVANA	Dipac Jaiantilal	Junho de 2013
8	Agricultural Intensification in Mozambique. Opportunities and Obstacles—Lessons from Ten Villages	Peter E. Coughlin Nícia Givá	Julho de 2013
9	Orçamento do estado para a agricultura	Américo Izaltino Casamo, João Mosca e Yasser Arafat	Setembro de 2013
10	Shallow roots of local development or branching out for new opportunities: how local communities in Mozambique may benefit from investments in land and forestry exploitation	Emelie Blomgren & Jessica Lindkvist	Outubro de 2013
11	Crédito Agrário	João Mosca, Natacha Bruna, Katia Amreén Pereira e Yasser Arafat Dadá	Novembro de 2013
12	Anatomia Pós-Fukushima dos Estudos sobre o ProSAVANA: Focalizando no “Os mitos por trás do ProSavana” de Natalia Finger mann	Sayaka Funada-Classen	Dezembro de 2013
13	Subsídios à Agricultura	João Mosca, Kátia Amreén Pereira e Yasser Arafat Dadá	Fevereiro de 2014
14	Investimento no sector agrário	João Mosca e Yasser Arafat Dadá	Março de 2014

Nº	Título	Autor(es)	Data
15	Os efeitos do HIV e SIDA no sector agrário e no bem,-estar nas províncias de Tete e Niassa	Luis Artur, Ussene Buleza, Mateus Marassiro, Garcia Júnior	Abril de 2014
16	Mercantilização do gado bovino no distrito de Chicualacuala	António Manuel Júnior	Mai de 2014
17	Competitividade do subsector do caju em Moçambique	Máriam Abbas	Junho de 2014
18	O Impacto da Exploração Florestal no Desenvolvimento das Comunidades Locais nas Áreas de Exploração dos Recursos Faunísticos na Província de Nampula	Carlos Manuel Serra, António Cuna, Assane Amade e Félix Goia	Julho de 2014
19	Competitividade do Algodão Em Moçambique	Natacha Bruna	Agosto de 2014
20	Influência das taxas de câmbio na agricultura	João Mosca, Yasser Arafat Dadá e Kátia Amreén Pereira	Setembro de 2014
21	Associações de pequenos produtores do sul de Moçambique: constrangimentos e desafios	António Júnior, Yasser Arafat Dadá e João Mosca	Outubro de 2014
22	Lei de Terras: Entre a Lei e as Práticas na defesa de Direitos sobre a terra	Eduardo Chiziane	Novembro 2014
23	Transportes públicos rodoviários na cidade de Maputo: entre os TPM e os My Love	Kayola da Barca Vieira, Yasser Arafat Dadá e Margarida Martins	Dezembro de 2014
24	Agricultura familiar em Moçambique: Ideologias e Políticas	João Mosca	Fevereiro de 2015
25	Entre discurso e prática: dinâmicas locais no acesso aos fundos de desenvolvimento distrital em Momba	Nelson Capaina	Março de 2015
26	Macroeconomia e a produção agrícola em Moçambique	Máriam Abbas	Abril de 2015
27	Relações Transfronteiriças de Moçambique	António Júnior, Yasser Arafat Dadá e Momade Ibraimo	Abril de 2015

Como publicar

- Os autores deverão endereçar as propostas de textos para publicação em formato digital para o e-mail do OMR (office@omrmz.org) que responderá com um e-mail de aviso de recepção da proposta.
- Não existe por parte do Observatório do Meio Rural qualquer responsabilidade em publicar os trabalhos recebidos.
- Após o envio, os autores proponentes receberão informação por e-mail, num prazo de 90 dias, sobre a aceitação do trabalho para publicação.
- O autor tem o direito a 10 exemplares do número do *OBSERVADOR RURAL* que contiver o artigo por ele escrito.

Regras de publicação:

- Apresentação da proposta de um tema que se enquadre no objecto de trabalho do OMR.
- Aprovação pelo Conselho Técnico.
- Submissão a uma revisão redactorial num prazo de sessenta dias, a partir da entrega da proposta de artigo pelo autor.
- Informação aos autores por parte do OMR acerca da decisão da publicação, por *e-mail*, com solicitação de aviso de recepção, num prazo de 90 dias após a apresentação da proposta.
- Caso exista um parecer negativo de um ou mais revisores, o autor tem a oportunidade de voltar uma vez mais a propor a edição do texto, desde que introduzidas as alterações e observações sugeridas pelo(s) revisore(s).
- Uma segunda proposta do mesmo texto para edição procede-se nos mesmos moldes e prazos.
- Um segundo parecer negativo tem carácter definitivo.
- O proponente do texto para publicação não tem acesso aos nomes dos revisores e estes receberão os textos para revisão sem indicação dos nomes dos autores.
- A responsabilidade de publicação é da Direcção do Observatório do Meio Rural sob proposta do Conselho Técnico, independentemente dos pareceres dos revisores.
- O texto não pode ter até 40 páginas em letra 11, espaço simples entre linhas, e margens 3 cm e toda a página (cima, baixo lado e esquerdo e direito).
- A formatação do texto para publicação é da responsabilidade do OMR.

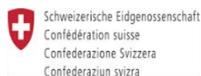


O OMR é uma Associação da sociedade civil que tem por objectivo geral contribuir para o desenvolvimento agrário e rural numa perspectiva integrada e interdisciplinar, através de investigação, estudos e debates acerca das políticas e outras temáticas agrárias e de desenvolvimento rural.

O OMR centra as suas acções na prossecução dos seguintes objectivos específicos:

- Promover e realizar estudos e pesquisas sobre políticas e outras temáticas relativas ao desenvolvimento rural;
- Divulgar resultados de pesquisas e reflexões;
- Dar a conhecer à sociedade os resultados dos debates, seja através de comunicados de imprensa como pela publicação de textos;
- Constituir uma base de dados bibliográfica actualizada, em forma digitalizada;
- Estabelecer relações com instituições nacionais e internacionais de pesquisa para intercâmbio de informação e parcerias em trabalhos específicos de investigação sobre temáticas agrárias e de desenvolvimento rural em Moçambique;
- Desenvolver parcerias com instituições de ensino superior para envolvimento de estudantes em pesquisas de acordo com os temas de análise e discussão agendados;
- Criar condições para a edição dos textos apresentados para análise e debate do OMR.

Patrocinadores:



Av. Paulo Samuel Kankhomba, nº 1011
Maputo – Moçambique

www.omrmz.org