



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

RELATÓRIO RELATIVO À REVISÃO DA POLÍTICA E LEI DE TERRAS



Título: RELATÓRIO RELATIVO À REVISÃO DA POLÍTICA E LEI DE TERRAS

Revisão de pares: Edson Cortez e Aldemiro Bande

Revisão linguística: Samuel Monjane

Director: Edson Cortez

Propriedade: Centro de Integriade Pública

Maputo, 2021



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

RELATÓRIO RELATIVO À REVISÃO
DA POLÍTICA E LEI DE TERRAS

Maputo, Outubro de 2021

ÍNDICE GERAL

| | |
|--|----|
| CAPÍTULO I: introdução | 5 |
| 1.Contextualização do estudo | 5 |
| 2.Objectivo geral..... | 7 |
| 3.Objectivo específico..... | 8 |
| CAPÍTULO II: Fundamentos, princípios e processo de revisão da pnt | 9 |
| 1.Fundamentação da revisão da política nacional de terras..... | 9 |
| 2. Principais instrumentos legais, procedimentos e processos no quadro do processo da revisão da política nacional de terra..... | 10 |
| 3.Um olhar crítico ao processo de revisão da pnt | 12 |
| Capítulo III: Perspectivas possíveis na revisão da pnt e quadro legal | 13 |
| 1.Abordagem combinada <i>desk review</i> e entrevistas..... | 13 |
| 2.Resultados do trabalho de campo | 17 |
| 3.Problemas relacionados com a pnt e o quadro legal | 20 |
| 3.1.Consolidação de direitos fundiários..... | 20 |
| 3.2.Terra e desenvolvimento sustentável | 21 |
| 3.3..Terra e outros recursos naturais e sobrevivência das famílias | 21 |
| 3.4. Instituições de terras | 21 |
| 3.5.Quadro institucional de administração de terras..... | 21 |
| 3.6.Olhar crítico as áreas temáticas indicadas pela cnrpnt..... | 24 |
| 4. A integridade, boa governação, combate a corrupção, género e direitos humanos no âmbito da reforma | 26 |
| Recomendações..... | 27 |

Capítulo I: Introdução

1. Contextualização do estudo

O Presidente da República (PR), Filipe Nyusi, lançou oficialmente, a 16 de Julho de 2020, a Auscultação Pública para a Revisão da Política Nacional de Terras, uma etapa crucial do processo de Revisão da Política Nacional de Terras lançado pelo PR em Novembro de 2017, à margem do IX Fórum de Consultas sobre a Terra (FCT). Com a auscultação, que decorre em todo o país, o Governo pretende ouvir a opinião de “cidadãos, famílias, comunidades locais” e diferentes actores da sociedade sobre como melhorar o uso e o aproveitamento da terra no país.

O Governo espera que a referida auscultação pública culmine com a adopção de um quadro de políticas e regulamentos sobre a terra” consentâneos com o actual contexto socioeconómico do país, caracterizado, por um lado, pelas dinâmicas do meio urbano, com destaque para a crescente expansão dos centros urbanos resultante do êxodo rural, construção de infraestruturas públicas e privadas e, por outro lado, pela implantação no meio rural de investimentos baseados na terra, compensações problemáticas às comunidades que cedem as suas terras para os projectos de exploração mineira, entre outros. Estes factores conjugados constituem uma pressão sem precedentes sobre a terra exigindo, por isso, um quadro de políticas e regulamentos de gestão da terra que correspondam ao actual figurino de desenvolvimento do país.

Tanto a Política Nacional de Terras (aprovada pela Resolução nº 10/95, de 17 de Outubro) como a Lei de Terras (Lei n.º 19/1997, de 01 de Outubro) vigentes foram aprovadas há cerca de 25 anos, período suficiente para serem revisitados tendo em conta que a sua aprovação ocorreu num contexto de profunda reforma que, pelo seu carácter inovador, sempre impõe a necessidade de ajustamentos num e noutro aspecto, considerando o carácter dinâmico e de transversalidade da questão da terra e os desafios observados no contexto da sua implementação no terreno.

A actual legislação de terras é aplaudida, entre outros aspectos, pelo reconhecimento do papel das comunidades na gestão dos seus recursos naturais e pela obrigatoriedade da sua consulta antes da concessão de posse de terras a ocupantes externos à comunidade. Contudo, alguns dos pressupostos descritos na lei constituem um entrave para iniciativas do sector privado visto que a terra não pode ser listada como activo e, portanto, não é transaccionável.

Aquando do lançamento da Revisão da Política Nacional de Terras, em 2017, o Presidente da República frisou que a terra continuará sob custódia do Estado. Importa frisar que a questão da terra não se esgota no seu potencial de exploração mas abrange as suas estruturas governamentais. Se a terra pertence ao Estado e o direito de uso costumeiro é atribuído às comunidades, que por sua vez são governadas por estruturas partidárias, quem de facto governa a terra? Por outro lado, se o direito de exploração da terra demanda à prova documental por parte de tais estruturas, como se garante a equidade no acesso a investimentos ligados à terra?

Como se pode depreender, o país dispõe de um quadro legal que abre espaço a ambiguidades e conflitos resultantes da posse da terra, o que se torna numa janela de oportunidades para a ocorrência de práticas corruptas onde os mais pobres, e mulheres em particular, que não possuindo qualquer influência política vêem os seus direitos sobre a posse da terra recusados e/ou usurpados.

Portanto, embora se reconheça que o actual processo de revisão da lei de terras constitui uma oportunidade ímpar para que essas e outras ambiguidades legais sejam sanadas, há uma série de problemas associados ao

processo que podem, não apenas minar os resultados almejados, como também a legitimação do processo. São eles: a fraca socialização da revisão da política nacional de terras e da auscultação pública em curso, o fraco domínio da actual legislação de terras pela maioria dos cidadãos, a fraca partilha de informação sobre o estágio da auscultação em curso entre outros.

O Governo procurou envolver, desde o início, diferentes grupos de interesse, com destaque para organizações da sociedade civil. Com efeito, no dia 27 de Julho de 2020 o extinto Ministério da Terra e Desenvolvimento Rural (MITADER) assinou um memorando de entendimento com diversas organizações da sociedade civil, incluindo o Centro de Integridade Pública (CIP), de modo a que estas fizessem parte do processo de auscultação para a revisão da Política Nacional de Terras. É dentro deste contexto que se enquadra o presente estudo como uma contribuição do CIP para a Revisão da Política Nacional de Terras.

O estudo faz um levantamento dos principais problemas e desafios na gestão do solo urbano e rural em Moçambique, mostra quem são os actores envolvidos, e qual é seu o perfil, quais são as instituições públicas envolvidas em cada um dos casos, apresenta os montantes envolvidos neste tipo de transacções e quem são os maiores prejudicados (comunidades, empresas, cidadãos comuns, investidores estrangeiros, indivíduos Politicamente influentes, etc.). Além disso, o estudo procura: (i) identificar os tipos de corrupção mais frequentes no negócio da terra, (ii) identificar os principais nós de estrangulamento do processo de aquisição do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), (iii) olhar para os grandes desafios existentes nos processos de reassentamento das comunidades no âmbito dos grandes investimentos e as respectivas compensações que os reassentados recebem pela desapropriação das suas terras.

2. Metodologia

O presente estudo adopta uma metodologia de pesquisa essencialmente *qualitativa*, que é o tipo de pesquisa que produz “resultados não alcançados através de procedimentos estatísticos ou de outros meios de quantificação”¹. Uma vez que este estudo pretende analisar a reforma do quadro legal da política e da lei de terras, procurando olhar para as dinâmicas de acesso à Terra em Moçambique e as motivações da reforma legal da terra, a metodologia empregue permitirá investigar sobre a vida das pessoas, as experiências vividas, os comportamentos, as emoções e os sentimentos; analisará também o funcionamento organizacional, os movimentos sociais e os fenómenos culturais no domínio dos fundamentos de uma “revisão profunda” da política e lei de terras em Moçambique.²

Como técnica de recolha e análise de dados usa-se a *entrevista*, que segundo Marconi e Lakatos é um procedimento utilizado na investigação social para a colecta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social³. Segundo Quivy e Campenhoudt, nas suas variantes a entrevista pode ser: *semidirecta* ou *semidirigida* e a *entrevista centrada*⁴. Nesta pesquisa optaremos pela entrevista centrada, que é aquela que é mais conhecida pela sua denominação inglesa *focused interview*. Este tipo de entrevista tem por objectivo analisar o impacto de um acontecimento ou de uma experiência precisa sobre aqueles que a assistiram ou que neles participaram⁵.

1 STRAUSS, Anselm. CORBIN, Juliet. *Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento de teoria fundamentada*. 2 ed, Porto Alegre: 2008, p. 23.

2 STRAUSS & CORBIN, *idem*, p. 23.

3 MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 195.

4 QUIVY, Raymond. CAMPENHOUDT, Luc Van. *Manual de investigação em ciências sociais*. 5 ed. Paris: Gradiva, 1995, p. 192.

5 QUIVY & CAMPENHOUDT, *idem*, p. 139.

O entrevistador não dispõe de perguntas preestabelecidas, como no inquérito por questionário, mas sim de uma lista de tópicos precisos relativos ao tema estudado. Ao longo da entrevista, abordará necessariamente esses tópicos, mas de modo livremente escolhido no momento, de acordo com o desenrolar da conversa. Neste quadro relativamente flexível, não deixará de colocar numerosas perguntas ao seu interlocutor⁶.

Diferentemente da pesquisa quantitativa, em que a população deve ser considerável e determinada estatisticamente⁷, no assunto em discussão a definição da amostra foi feita em função da qualidade das informações que devem estar contextualizadas, ou seja, inseridas no contexto específico da pesquisa⁸. Dentro desse âmbito, para determinarmos a população deste estudo iremos retirar as nossas unidades de análise pois, as unidades de análise são os objectos através dos quais os pesquisadores colectam dados⁹. Neste sentido, constituem fonte directa de informação (unidades de análise) nesta pesquisa: a Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras (onde faremos entrevistas em profundidade- *in-depth interviews*) para algumas individualidades e representantes da Sociedade Civil em Moçambique, nas suas plataformas de diálogo sobre governação de terras. Para além destas fontes de informação, vai-se recorrer aos informantes-chave nas províncias, no âmbito do novo modelo de governação descentralizada, sobretudo na questão da atribuição do uso da terra como sejam:

| Região | Províncias | Distrito/Município |
|--------|------------|--|
| SUL | Maputo | Cidade de Maputo |
| | Gaza | Cidade de Xai-Xai |
| | Inhambane | Jangamo; Conselho Municipal de Maxixe; |
| CENTRO | Manica | |
| | Sofala | Cidade da Beira; Gorongosa; Maríngué; Caia; Dondo; |
| | Tete | Cidade de Tete |
| | | |

Com base no processo de *triangulação complexa*, que consiste em cruzar as informações de diferentes informantes em função da sua relação com o fenómeno estudado, iremos cruzar informações provenientes de individualidades a diferentes níveis do país: nível central; provincial e nível das organizações da sociedade civil (Sardan, 2008).

O método de abordagem *Hipotético-dedutivo* será o mais adequado para o estudo na medida em que este resultou da elaboração de um problema, passando pela formulação de uma hipótese, e possibilitará a delimitação do que será relevante para a observação e para os dados que foram seleccionados.¹⁰

3. Objectivo Geral

O objectivo principal desta proposta é a realização de uma pesquisa que apresente uma compreensão dos fundamentos do processo de revisão da Política Nacional de Terras, e do quadro legal bem como das perspectivas possíveis da revisão, e produza recomendações concretas para apoiar o processo. E, essas evidências serão usadas para influenciar o processo da revisão da Política de Lei de Terras.

6 QUIVY & CAMPENHOUDT, *ibidem*, p.193.

7 VIANNA, Ilca Oliveira de A. Metodologia do trabalho científico: um enfoque didático da produção científica. São Paulo, 2001, p. 161,

8 VIANNA, *idem*, p. 161

9 LANDMAN, Todd. *Issues and methods in comparative politics*: an introduction. 3ª ed. Oxon: Routledge, 2008, p. 18.

10 MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. Fundamentos de Metodologia Científica. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

3.1 Objectivos específicos

- Identificar os principais desafios e constrangimentos do actual quadro legal que regula a questão da terra em Moçambique;
- Identificar e apresentar as perspectivas possíveis do processo de revisão da Política de terras e do quadro legal;
- Fazer o levantamento exaustivo das referências do quadro legal existente que regula o sector de terras;
- Produzir recomendações concretas para influenciar o processo de revisão da Política e do quadro legal;

CAPÍTULO II: Fundamentos, princípios e processo de Revisão da PNT

- Fundamentação da RPNT;
- Principais instrumentos legais, procedimentos e processos no quadro do processo da Revisão da Política Nacional de Terra;
- Um olhar crítico ao processo de revisão da PNT.

1. Fundamentação da Revisão da Política Nacional de Terras

Conforme apontado pelo Presidente da República no acto de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras, o Governo pretende com a presente reforma “responder aos desafios da consolidação das estruturas da economia de mercado, ao aumento do número de habitantes perante um recurso natural não renovável, ao desafio das mudanças climáticas, da necessidade de compensação da biodiversidade, da emergência dos megaprojectos e do acelerado crescimento da população urbana”¹¹.

No plano mais específico, entre outros objectivos, pretende-se ¹²:

- Uma política e legislação de terras alinhada e facilitadora do objectivo central presente no Programa Quinquenal do Governo 2020-2024 no quadro da estratégia do sector da agricultura de *transformação e modernização da sua cadeia de valor*, o que passa por um maior envolvimento do sector privado para aumentar a produção e a produtividade, assegurar uma maior integração dos produtores nacionais com os mercados nacionais e internacionais, com o fim último de garantir a Segurança Alimentar e Nutricional, criar mais empregos e aumentar a renda das famílias e do país;
- Conferir uma maior consistência e significado prático ao direito de uso e aproveitamento da terra, o DUAT, no âmbito da economia de mercado, debatendo a sua transmissibilidade para o benefício de todos, para fortalecer as finanças das famílias, comunidades locais e do próprio Estado;
- Clarificar o conceito de comunidade local e o seu reforço como um importante mecanismo para a garantia efectiva da posse de terra pelos cidadãos e pelas famílias rurais e das zonas periurbanas;
- Alargar e garantir os direitos da mulher moçambicana sobre a terra, incluindo no controlo por esta dos resultados económicos decorrentes do seu uso e aproveitamento;
- Produzir um quadro legal e operacional que:
 - Estanque o açambarcamento de terras;
 - Controle a especulação e a corrupção;
 - Reduza o risco de conflitos;
 - Combata a existência de terras ociosas; e
 - Reforce, em particular a protecção dos direitos das comunidades locais, em especial da mulher nas zonas rurais, e dos jovens.

11 Presidente Filipe Jacinto Nyusi, “Discurso de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras”, Machava, Maputo, 2020.

12 Presidente Filipe Jacinto Nyusi, “Discurso de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras”, Machava, Maputo, 2020.

Estes são, nas palavras do Chefe de Estado, “desafios que não podemos ignorar... devem merecer a nossa atenção.... enfrentá-los de forma sábia, alinhada e consensual”.¹³

O ponto de partida ou as balizas principais do processo de revisão foram “...estabelecidas em função do comando constitucional e dos consensos alcançados. Os parâmetros ou directrizes do processo são”¹⁴:

- Manutenção da propriedade do Estado sobre a terra e dos outros recursos naturais;
- Garantia do acesso e do uso da terra por todos os moçambicanos;
- Protecção dos direitos adquiridos pelas comunidades locais;
- Promoção e garantia dos direitos da mulher sobre a terra e sobre os outros recursos naturais considerados como de sobrevivência para a economia familiar.

“Estas são as premissas que não podem estar em discussão, enquanto o resto dos assuntos podem ser mexidos”¹⁵.

São estas as premissas sobre as quais repousa toda a ideia da relação entre o Estado, a terra e o cidadão em Moçambique, como uma questão que ultrapassa a simples questão da dimensão de soberania nacional para a consideração da necessidade de justiça e equidade e da garantia da sobrevivência dos mais pobres.

Portanto, usar a terra para proteger os mais pobres é uma questão de legitimidade e de razão de ser de um Estado em construção como é o caso de Moçambique. Entretanto, importa questionar *até que ponto é aceitável limitar o debate e não permitir que as questões acima sejam objecto de revisão responde aos anseios da sociedade, a vontade popular?*

2. Principais instrumentos legais, procedimentos e processos no quadro do processo da Revisão da Política Nacional de Terra

2.1 Os principais instrumentos Político-legais

Os principais instrumentos Político normativos objecto da revisão são a Resolução do Conselho de Ministros nº 10/95, de 17 de Outubro, que aprova a Política Nacional de Terras e a Lei n.º19/1997, de 01 de Outubro, que Aprova a Lei de Terras.

Em 1995, o Governo adoptou a actual Política Nacional de Terras (PNT), da qual resultou a Lei de Terras de 1997 (em vigor). A principal linha de força da PNT de 1995, e por essa via da então nova Lei de Terras, repousa na consideração da necessidade de se conciliar o acesso e o uso da terra pelos cidadãos (e as comunidades locais) e pelos investidores.

Os dois instrumentos de governação já têm, ou se aproximam, 25 anos de idade, tempo suficiente para serem revisitados tendo em conta que foram aprovados num contexto de uma profunda reforma e também que, pelo seu carácter inovador, sempre impõem a necessidade de ajustamentos num e noutro aspecto, considerando o carácter dinâmico e de transversalidade da questão da terra e dos desafios observados no contexto da sua implementação no terreno.

¹³ Presidente Filipe Jacinto Nyusi, “Discurso de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras”, Machava, Maputo, 2020.

¹⁴ Presidente Filipe Jacinto Nyusi, “Discurso de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras”, Machava, Maputo, 2020.

¹⁵ Presidente Filipe Jacinto Nyusi, “Discurso de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras”, Machava, Maputo, 2020.

2.2. O processo de revisão e resultados

O Processo de revisão da PNT compreende as seguintes grandes fases: (i) estruturação do processo de revisão, (ii) preparação social e institucional, (iii) auscultação pública na base (Julho a Dezembro de 2020), (iv) auscultação pública institucional, (v) formulação participativa de instrumentos de Política e legislação e (vi) depósito de propostas de diplomas legais na Assembleia da República (Março a Novembro de 2021).

Em princípio, de acordo com as fases acima estabelecidas, devia, ou deve estar a correr neste momento, a formulação participativa de instrumentos de Política e legislação. Neste ponto, temos reservas pois não se conhecem os mecanismos que podem assegurar a participação efectiva da sociedade civil interessada nesta fase de formulação dos instrumentos de Política.

A nova PNT, do ponto de vista da Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras, deve viabilizar, em termos concretos os seguintes produtos”:

- i. Um quadro legal e institucional sobre terras ajustado à nova dinâmica social;
- ii. Um DUAT, entanto que mecanismo jurídico de acesso, uso e posse da terra, que responda melhor às expectativas dos cidadãos, individualmente considerados, das Comunidades e das famílias que as integram, das empresas e dos outros utilizadores da terra;
- iii. Um DUAT revestido de maior previsibilidade, segurança de posse e maleabilidade no contexto de uma economia de mercado;
- iv. Um direito de uso e aproveitamento que ainda encoraje o investimento na terra pelas famílias que directamente dependem dela e pelos agentes económicos privados, incluindo em investimentos indirectos com base na terra;
- v. Um quadro legal de terras adequadamente harmonizado com a demais legislação sobre os recursos naturais, incluindo sobre o ambiente e o ordenamento do território;
- vi. Um processo e práticas de administração e de gestão da terra mais sustentáveis, que tomem em consideração o facto de este ser um bem natural finito e no quadro do “Fundo Estatal da Terra”;
- vii. Um processo e práticas de administração e gestão da terra alinhadas ao actual processo de aprofundamento e alargamento da descentralização no país;
- viii. Uma entidade de administração e gestão técnica da terra dotada de suficiente autoridade para assegurar a integração e comunicabilidade dos vários sub-cadastrros de terras descentralizados e sectoriais num único Cadastro Nacional de Terras, incluindo para a disponibilização de dados e informação de terras credíveis e fiáveis para fins de governação, participação e inclusão.

Estes resultados são bastante ambiciosos, importando, por isso, questionar se os mesmos se situam no âmbito apenas da Política e da Lei de terras, ou se implicam uma ampla reforma da Administração Pública. Havendo a necessidade de articular este processo com outras iniciativas, como por exemplo a revisão da Lei dos Procedimentos Administrativos, a Lei n.14/2011, de 10 de Agosto, como visa assegurar a concretização do resultado vi “*um processo e práticas de administração e gestão de terras mais sustentáveis...*”

3. Um olhar crítico ao processo de revisão da PNT

As fases do processo acima indicadas têm sido conduzidas com um certo secretismo e nota-se claramente a ausência de uma estratégia de comunicação, que permita à sociedade e a todas as forças vivas poderem tomar parte de forma activa e efectiva no processo. As transições de uma fase a outra não são comunicadas ao público e desconhece-se a fase exacta em que o processo se encontra neste momento. No que se refere especificamente à auscultação pública há sonegação de informação relevante pelas instituições públicas que coordenam a actividade a nível dos diferentes distritos. Além disso, nota-se uma falta de coordenação entre as institucionais públicas que a nível dos distritos estão encarregues de conduzir processos ligadas à Revisão da PNT em curso. Estes e outros problemas suscitam fortes reservas sobre se os resultados (produtos) almejados serão, nestas condições, alcançados.

Portanto, impõe-se, à partida, a mudança deste estado de coisas, melhorando a comunicação do processo ao público e assegurando uma maior e melhor participação da sociedade.

CAPÍTULO III: Perspectivas possíveis na revisão da PNT e Quadro Legal

1. Abordagem combinada desk review e entrevistas

O presente estudo foi conduzido a partir de uma abordagem combinada compreendendo duas fases: (i) revisão da literatura (*desk review*); (ii) trabalho de campo.

A “*desk review*” consistiu essencialmente na recolha e compilação da legislação relevante na formação do sistema legal fundiário moçambicano e da literatura relevante nesta matéria.

O trabalho de campo foi levado a cabo em cinco (5) Províncias do País, nomeadamente Gaza, Inhambane, Manica, Sofala e Tete. Consistiu em entrevistas com informantes chave, sobretudo personalidades de reconhecida idoneidade na sociedade. Em geral, as entrevistas foram orientadas para questões relacionadas com a administração e a gestão da terra e para questões de Política e legislação de terras.

Especificamente, foi desenvolvida uma linha orientada para colher as percepções dos indivíduos sobre a segurança de posse da terra, o entendimento em relação ao papel do Estado, a questão das comunidades locais e do direito consuetudinário; a matéria sobre as transmissões de benfeitorias (herança, cessão de exploração, etc.) e ainda as questões institucionais que mereceram igualmente particular atenção.

Por outro lado, o exercício permitiu ainda analisar questões ligadas à segurança de posse de terra, à administração e gestão da terra, ao quadro institucional e ainda questões associadas tais como a transmissibilidade dos direitos de uso e aproveitamento da terra, o uso do DUAT, como colateral, o modelo das consultas comunitárias e o valor jurídico dos títulos de DUAT.

O trabalho de campo permitiu, igualmente, captar e clarificar alguns elementos necessários para melhor compreender as tendências gerais em termos de propostas alternativas e/ou opções de Política e de Lei, por forma a influenciar positivamente o processo de revisão em curso.

A combinação da “*desk review*,” da mais recente literatura e relatórios disponíveis, e o conjunto de entrevistas realizadas tornou possível uma análise da situação actual e construir um conjunto de propostas/recomendações a serem consideradas em sede da revisão da Política Nacional de Terras e da Lei de Terras, e mais tarde na fase de implementação dos instrumentos revistos.

Apresentação e discussão analítica dos resultados obtidos

“Deve existir no processo de auscultação e criação de estruturas locais, porque a consulta pública não é apenas dar informação”¹⁶

De acordo com a informação recolhida do entrevistado TOMÁS VIEIRA MÁRIO, deve-se aclarar a relação entre o interesse público e o interesse das comunidades locais. Aparentemente há a percepção de que entidades públicas não passam de consultas públicas. Não será “Reservas de Estado”.¹⁷ Portanto, percebe-se que existem alguns espaços que não são utilizados, mas que estão na posse das elites ao nível das comunidades, daí a necessidade de tomada de decisões pelos líderes locais. Ademais, diz o nosso entrevistado que quanto, «à figura de “Líder comunitário”, deve-se aclarar o seu significado e diferenciá-la com a figura do “Líder Tradicional”. Aclarar as competências e relacionamento entre ambos».

Neste âmbito, o envolvimento da sociedade civil é positivo. Em Sofala, houve este envolvimento na auscultação

¹⁶ Entrevista com Exmo. Sr. Secretário de Estado na Província, dia 27/04/2021.

¹⁷ Entrevista com Tomas Vieira Mário, dia 16/06/2021 na Província de Tete - Director Executivo da Sekelekani.

e foram levantadas questões relacionadas com quem deve lidar com a concessão dos DUATs. Em Nampula as comunidades acham que o processo deve estar sob a alçada do Governador por tratar-se de uma figura eleita. E assim há unanimidade ao olhar a ideia de que:

- “Deve-se dar o poder ao Governador Provincial para a gestão da terra. E o Secretário de Estado deve fiscalizar. Nunca o contrário;
- Há confusão nas pessoas. Quem faz o quê? Um deve executar (Conselho Executivo Provincial) e o outro fiscalizar;
- A CRM é clara, o Poder executivo está com o Governador: a divisão dos hectares. É preciso dar os poderes ao Executivo de forma clara”.

Por isso, é preciso acrescentar à área de terras que podem ser atribuídas pelo Governador (até 100ha) com áreas de ordenamento territorial aprovada.

Deve-se criar uma lei-quadro sobre a terra para depois regular os conteúdos sobre todos os assuntos do regime do seu aproveitamento tal como se pode deprender da discussão abaixo de alguns informantes-chave¹⁸:

| TÓPICOS | |
|----------|--|
| I | Expectativas e Engajamento da Mulher na Reforma de Terra em Moçambique. |
| | <i>O princípio da igualdade e da inclusão e que a mulher deve estar no centro deste processo. A mulher deve estar na prioridade na questão da consulta. Deve-se igualmente reduzir o processo de burocratização para o jovem ter acesso a terra.</i> |
| I | Dinâmicas de Acesso à Terra em Moçambique: Motivações da Reforma legal da Terra. |
| | <i>O processo de colatérização deve olhar para a tomada de decisões pelos líderes locais. Existem alguns espaços que não são utilizados, mas que estão na posse das elites. Apenas são dadas pinceladas no processo de consultas comunitárias. Existem as normas formais e informais neste processo. Necessidade de conceptualizar as relações Estado vs. Governo.</i> |
| | <i>Deve existir uma combinação em termos de estratégias nas dinâmicas de acesso à terra: reforma do sector agrário e reforma da política de Terras;</i> |
| | <i>Será que a revisão da política de terras é oportuna ou não? Existe uma necessidade de olhar para as auscultações das comunidades e as suas percepções;</i> |
| | <i>Deve existir no processo de auscultação e criação de estruturas locais, porque a consulta pública é apenas dar informação não é consulta pública;</i> |
| | <i>Ao nível dos órgãos locais deve existir uma clareza das competências para a atribuição da terra</i> |
| I | . Envolvimento e alternativas da Sociedade Civil sobre a PNT |
| | <ul style="list-style-type: none"> • <i>Deve existir a democratização de acesso à Terra;</i> • <i>A questão da Financerização da Terra;</i> • <i>As questões de jovens e das comunidades e das mulheres são questões particulares e sensíveis;</i> • <i>As agências de conservação e dos conflitos de terras;</i> • <i>O envolvimento da sociedade civil é positivo e em Sofala houve o seu envolvimento na auscultação e estão as questões que vão lidar com a concessão dos DUATs e em Nampula as comunidades olham para o Governador porque é uma figura eleita.</i> |

A par das discussões acima, foram feitas auscultações ao nível institucional, nomeadamente: Secretária de Estado da Província de Gaza; Presidente do Conselho Autárquico de Xai- Xai; Governadora da Província de Gaza; Delegação dos Caminhos de Ferro de Moçambique – Gaza; Delegação do Instituto de Assistência Jurídica-IPAJ – Gaza; Na Delegação do Instituto de Administração Marítima de Gaza – INAMAR; Sede do Regadio do Baixo Limpopo – Chonguene; Governo do Distrito de Manjacaze; Assembleia Municipal de Manjacaze;

¹⁸ Dra. Júlia Mwuito – Directora da DPDT e Jorge Chicue - Membro da CRPNT.

Governo do Distrito de Chonguene; Governo do Distrito de Mapai; Governo do Distrito de Massangena; Governo do Distrito de Chicualacuala; Governo do Distrito de Massingir; e as delegações provinciais do INE, DPEe DPT. Nestes actores institucionais, uma das principais constatações é que é importante assegurar a implementação das Políticas e das leis aprovadas, mas também, clarificar o papel dos diferentes intervenientes na gestão e administração da terra, em especial as autoridades locais (chefes de quarteirão, secretários dos bairros, régulos locais) e sua relação com as autoridades autárquicas (...).

Portanto, o desempenho da gestão de terra passa pela interface dos mecanismos de planeamento e ordenamento, alocação, transferência e controlo do uso e aproveitamento da terra; abertura para a participação da comunidade local na gestão da terra; fiscalização da actuação dos funcionários que lidam directamente com o munícipe nas questões sobre a terra; e os moldes de resolução e prevenção de conflitos. A respeito disso, o nosso entrevistado, o Secretário de Estado na Província de Gaza disse: “o futuro quadro legal deve clarificar as atribuições e as competências na gestão e administração de terras em especial:

- Poderes comunitários – qual o papel das comunidades locais e as suas lideranças na administração de terras;
- O papel das instituições públicas do Estado sobre a administração de terras, em especial a alocação de terras;
- Áreas de equilíbrio entre estes dois domínios de intervenção. Mecanismos de articulação e coordenação entre as partes.¹⁹

Ainda nesta abordagem, para o Presidente do Conselho Autárquico (PCA) de Xai-Xai a questão dos *conflitos de terras na zona urbana são resultantes de práticas costumeiras. Em geral a posse formal da terra (títulos) é dada/requerida em nome dos homens. As mulheres são titulares quando viúvas ou mães solteiras. Existem muitos casos de mães solteiras titulares de DUAT.*²⁰ Gradualmente registam-se pedidos em nome de ambos, em casais jovens, e requerem em regime de co- titularidade.²¹ É por isso que:

Existem conflitos de terras na zona urbana resultantes de práticas costumeiras. Em geral a posse formal da terra (títulos) é dada/requerida em nome dos homens. As mulheres são titulares quando viúvas ou mães solteiras. Existem muitos casos de mães solteiras titulares de DUAT. Gradualmente registam-se pedidos em nome de ambos, em casais jovens, e requerem em regime de co- titularidade.

Obtenção do direito de uso e aproveitamento da terra: entre a lei e a realidade

A terra em Moçambique é propriedade do Estado, por consequência, não deve ser vendida ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada, nos termos do artigo 3 da Lei nº 19/97 de 1 de Outubro. Todavia, o Estado concede o direito de uso e aproveitamento da terra a todas as pessoas singulares e colectivas tendo em conta o seu fim económico e social. Especificamente, os mecanismos de aquisição do direito de uso e aproveitamento de terra fixados por lei são os seguintes:

- **Normas e práticas costumeiras:** ocupação por pessoas singulares ou pelas comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras que não contrariem a Constituição da República;
- **Boa-fé:** ocupação por pessoas singulares nacionais que de boa-fé estejam a ocupar a terra a pelo menos 10 anos;
- **Autorização formal:** ocupação por autorização de pedido apresentado às autoridades por pessoas singulares ou colectivas segundo os preceitos legais.

O respeito, e na questão de boa-fé, o Presidente do Conselho Cristão de Moçambique (CCM), nosso entrevistado, o Senhor Francisco Andela), refere que o respeito pelas normas e práticas costumeiras devem merecer maior

¹⁹ Entrevista com o Secretário de Estado na Província de Gaza, 27/04/2021, 15:00h – 15:30h.

²⁰ Entrevista com o Presidente do Conselho Autárquico de Xai-Xai, 26/04/2021, 11:30h – 12:20h, Conselho Executivo da Cidade de Xai- Xai.

²¹ Entrevista com o Presidente do Conselho Autárquico (PCA) de Xai-Xai, no dia 26/04/2021, as 11:30h – 12:20h.

atenção na nova lei; deve-se reconhecer a ocupação da terra por empréstimo; se o ocupante detém a terra por mais de 10 anos não deve ser expulso. Contudo, ao ocupante original (dono) deve ser atribuída uma gratificação de agradecimento. A lei deve dar prioridade ao primeiro ocupante.²²

Entretanto, o Senhor Azarias Xavier Nhassengo, Administrador do Distrito de Jangamo, refere que politicamente, diz-se que a terra não se vende. O fenómeno da compra e venda de espaços chega a constituir um constrangimento para o próprio Estado uma vez que a prática sugere outra realidade. O DUAT deveria ser usado como garantia ou colateral junto dos bancos e instituições financeiras para viabilizar os investimentos.

No que diz respeito às consultas comunitárias, é importante referir que, o processo relativo ao direito de uso e aproveitamento da terra adquirido ao abrigo de uma autorização de pedido de direito de uso e aproveitamento de terra deverá ser precedido de uma consulta à comunidade local. É por isso que é preciso manter os direitos actuais das comunidades locais sobre a terra e os recursos naturais pois estes são guardiões destes;- As comunidades devem ser *consultadas e serem interlocutores entre o Estado e o Sector Privado para decidir sobre a exploração dos seus recursos e usufruir e beneficiar-se da sua exploração.*²³ Não só, também é preciso que haja a *Actualização do cadastro de terras com informação sobre terras por cada membro da família. Os líderes locais têm esse conhecimento. Com esta informação torna-se fácil a compensação e ou indemnização das famílias. As consultas comunitárias são importantes e os compromissos de responsabilidade social assumidos devem ser cumpridos*²⁴.

Portanto, os representantes das comunidades devem ser os líderes comunitários respeitando-se o respectivo escalão (1,2 e 3). Em relação ao modelo da consulta comunitária, o importante é prever um dispositivo para reafirmar a presença do Estado.²⁵

A discrepância na aplicação inconsistente ou não canalização das receitas fiscais para as comunidades onde ocorre a exploração de recursos naturais e a morosidade no processo de desembolso aos Distritos também constitui preocupação neste debate sobre a revisão da política e lei de terras, nas auscultações feitas. Para a Assembleia Municipal de Sofala, esta situação é reconhecida ao afirmar que: *em caso de descoberta de recursos o ocupante da parcela não merece de boa indemnização. A lei de Minas e de Terras não prevê custos reais de indemnização quando se retira o ocupante para dar espaço a extracção de recursos.*²⁶

Em termos de indemnização/compensação tem havido colaboração com as autoridades locais para que a linha seja estabelecida. Deve ser cedido um espaço sem o qual esta não terá lugar. Há compreensão e cedência de servidão para passagem da linha²⁷:

Em alguns casos esta coordenação deve ser com outros projectos de infraestruturas sociais tais como estradas. O Caso de Lindela – Chicumbane que ditou a alteração do local de estabelecimento de uma determina torre para acomodar projectos de instalação de infraestruturas da ANE. Na protecção dos direitos adquiridos das pessoas que vivem nas zonas de protecção parcial de condutores aéreos e subterramos de electricidade deve ser analisado caso a caso. Nos casos em que o perigo é eminente deve ser recomendada a movimentação destes ocupantes para outras áreas.

22 Entrevista com Exmo. Senhor Francisco Andela, Presidente do Conselho Cristão de Moçambique – CCM, 03.05.21, Delegação do Conselho Cristão de Moçambique, Maxixe.

23 CRPNT - Auscultação Pública Institucional – Província de Sofala, Entrevistas feitas aos Directores de Serviços e Funcionários dos Serviços Distritais.

24 Presidente do CEP-SOFALA (Conselho Empresarial Provincial de Sofala, 11 /05 / 2021, Sofala- Cidade da Beira.

25 Entrevista com Exmo. Sr. Ricardo Nhacuongue, Director do Gabinete da SE na Província, 06.05.21, Gabinete do Director da Secretaria de Estado na Província de Inhambane

26 CRPNT - Auscultação Pública Institucional, ASSEMBLEIA MUNICIPAL, 11 /05 / 2021

27 Eng Balane – Director Operacional e de Infraestruturas, Província de Gaza, 06.05.21

2. Problemas relacionados com a PNT e o quadro legal

A Política Nacional de Terras (1995) e a Lei de Terras (1997), bem como os instrumentos de regulamentação que os complementam, têm-se mostrado ferramentas fundamentais nos processos de administração e gestão da terra, contribuindo desta forma para a boa governação, o bem-estar²⁸ e o almejado crescimento económico e social de Moçambique.

Algumas hipóteses exploratórias indicam que os problemas mais frequentes na actual gestão de terras são os seguintes:

1. O processo moroso, não transparente da autorização dos direitos de uso e aproveitamento de terra (DUATs);
2. A questão da concessão das licenças de exploração de grandes áreas que muitas vezes leva a processos de conflitos de terras com as comunidades rurais, devido a reassentamentos forçados e a ausência de uma justa compensação;
3. A ausência de um cadastro de terras actualizado, o que abre espaço para a usurpação de terras por parte dos que detêm poder político e/ou económico, gerando, algumas vezes, processos de disputas intermináveis entre investidores, quer sejam eles nacionais ou estrangeiros, e grandes latifundiários²⁹ nacionais, muitas vezes gozando de enorme influência política, que controlam vastas extensões de terra para efeitos especulativos.

As discussões sobre as questões da governação da terra têm sido recorrentes ao longo do processo de implementação, tendo começado a ganhar consistência aquando da “Conferência comemorativa dos 10 anos da Lei de Terras”, organizada conjuntamente, em 2007, pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), Cruzeiro do Sul, União Nacional dos Camponeses (UNAC), Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM) e pela Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane.

Desde então, e em diferentes fóruns, tem-se assistido a um animado debate sobre os problemas relacionados com a administração e gestão de terras, em particular aqueles relacionados com as questões que demandam algum aprofundamento ou clarificação na legislação sobre terras, passando pelas questões de domínio e implementação desta mesma legislação até àquelas suscitadas pelas fraquezas a nível das instituições sobre as quais recaem as responsabilidades de administração do sistema fundiário.

Em 2010, foi instituído o Fórum de Consulta sobre Terras (FCT)³⁰, uma plataforma criada para facilitar o debate sobre as questões da terra a interacção entre o Governo, a sociedade civil, especialistas/académicos, o empresariado e outros sectores da sociedade interessados nos assuntos sobre a terra. Foi ao longo das sessões do FCT que se assistiu ao levantamento e análise exaustiva dos principais problemas de que enferma o sector de terras. Este exercício culminou com o lançamento da iniciativa de revisão da actual PNT e do respectivo quadro legal e institucional³¹.

Para o efeito, o governo criou a Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras³², cujo papel é de conduzir a revisão da PNT/LT, incluindo um processo massivo de auscultação pública que se pretende abrangente, participado e transparente.

Neste capítulo, pretende-se trazer à superfície os principais problemas constatados na actual PNT e Lei de Terras, de tal forma que seja possível subsidiar a equipa técnica responsável pela revisão, mas também permitir que uma vasta audiência constituída pelas OSC, instituições governamentais, da academia, do sector produtivo

28 Segundo Klaus Deininger, in “Políticas de Tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza”. World Bank Policy Report. (2003), as Políticas de terras são de capital importância para o crescimento sustentável, a boa governação, o bem-estar social e as oportunidades económicas para os habitantes dos meios rural e urbano, em particular os indivíduos pobres.

29 Apesar de legalmente a terra pertencer ao Estado, estes grandes latifundiários gozando da sua ligação privilegiada com o poder político, tem na sua posse vários hectares de terra e mantém a mesma ociosa. Apesar dessa ociosidade as autoridades competentes não conseguem desapropriá-los devido as ligações privilegiadas que estes têm com o poder político.

30 Decreto n.º 42/2010 de 20 de Outubro.

31 O lançamento formal do processo de Revisão da Política Nacional de Terras e da correspondente legislação, teve lugar durante a IX Sessão do Fórum de Consulta sobre Terras, em 2017.

32 Diploma Ministerial n 56/2018.

e associações de base comunitária e de todos os cidadãos em geral, possam compreender e participar do processo de forma livre e descomplexada.

Será também importante que a nova PNT venha consolidar uma visão de longo prazo, que integra as prioridades e acções necessárias alinhadas com os instrumentos de ordenamento territorial, o acesso, uso e aproveitamento e a gestão sustentável do recurso terra. Deste ponto de vista, a PNT deve funcionar como elemento articulador necessário para a planificação do espaço, a regularização dos direitos de uso e aproveitamento e sobretudo como base de apoio para a implementação de **um programa nacional de administração de terras** que contribua para garantir a segurança dos direitos adquiridos sobre a terra e promover os investimentos baseados na terra, em particular no meio rural.

Governança da terra e as questões de segurança de posse da terra em Moçambique

A ideia de que a promoção da **segurança de posse de terra** pelos cidadãos pode contribuir para melhorar o seu bem-estar, em particular elevando a base de sustento daquelas camadas cujos direitos sobre a terra ainda não são suficientemente reconhecidos, como é o caso da mulher, e ao mesmo tempo pode se constituir num importante incentivo para as actividades produtivas e os investimentos baseados na terra.

De facto, a questão da segurança de posse da terra pode ser considerada um elemento estruturante em todos os aspectos da vida nacional: i) na esfera Política, a terra constitui a essência da governação; ii) na economia, a terra é o garante para a produção de alimentos incluindo os produtos para a exportação; iii) na dimensão social e cultural, a terra emerge como a base para afirmação da identidade da pessoa humana (um indivíduo “sem terra”, é como se não fizesse parte do meio em que se insere); iv) na esfera ambiental, emergem as questões relacionadas com a gestão sustentável dos recursos naturais associados ao fenómeno das mudanças climáticas.

Os principais problemas relacionados com segurança da posse de terra podem ser assim resumidos:

- i) **No quadro legal de terras**, a necessidade de melhorar a harmonização com as outras leis (minas, florestas, fauna, obras públicas, ordenamento territorial...) e clarificar alguns aspectos;
- ii) **Os arranjos institucionais**, a deficiente articulação entre as entidades responsáveis pela gestão da terra (poder central, municípios, registo predial...) e os desafios colocados pelo novo modelo de governação descentralizada;
- iii) **O Cadastro Nacional de Terras**, visto à luz dos processos de descentralização e em linha, a abordagem sobre uma infra-estrutura nacional de dados espaciais, da cartografia e dos sistemas de informação;
- iv) **No ordenamento territorial**, a necessidade de promover a alocação/gestão da terra observando os princípios de planificação do espaço;
- v) **Na questão das comunidades locais**, o conceito de comunidade a precisar de ser revisitado e por ventura melhor definido. Por outro lado, será importante clarificar a forma como as comunidades se fazem representar (a qualidade da sua representação) e a maneira como são validados os seus posicionamentos;
- vi) **No tema das transmissões de terra**, tendo em atenção as distorções provocadas pelo mercado *ilícito* de terras, todavia, muito activo;
- vii) **A questão da equidade de género**, sabido que na sociedade moçambicana a mulher joga um papel instrumental na sobrevivência das famílias, em particular a mulher rural responsável pela maior parte da actividade produtiva;
- viii) **Na esfera ambiental**, a necessidade de trazer a abordagem sobre as mudanças climáticas e os desafios colocados por fenómenos como a seca, cheias, ciclones que têm assolado ciclicamente o País.

Administração e gestão de terras

Pode-se considerar que um sistema de administração e gestão da terra forte e robusto pode vir a contribuir significativamente para o aumento dos investimentos no sector produtivo, sobretudo na agricultura, para o aumento da renda nas famílias rurais e para a redução dos conflitos de terra. Combinado com outras intervenções, direitos de uso e aproveitamento da terra mais seguros, são vitais para a sobrevivência e prosperidade dos habitantes do meio rural. Ao mesmo tempo ajuda a criar alguma resiliência em relação ao ambiente e aos choques associados às mudanças climáticas.

A administração de terras refere-se aos processos de registo e disseminação de informação sobre a propriedade, valor e ao uso da terra e aos recursos a si associados. Estes processos incluem a definição dos direitos e outros atributos da terra, os levantamentos, registo, descrição destes mesmos direitos³³.

Por outro lado, a gestão da terra aborda questões relacionadas com a utilização efectiva e sustentável da terra, ou seja, trata-se do bom uso ou uso adequado da terra e dos recursos que a cobrem à superfície e no subsolo³⁴. Cobre todas as actividades relacionadas com a gestão da terra quer na perspectiva económica quer na ambiental. Aqui se incluem entre outros elementos: a prestação eficaz de serviços aos cidadãos, o apoio a capacidade institucional do Estado, através da cobrança de taxas, impostos e outros emolumentos, o planeamento do uso da terra, a protecção do ambiente natural da degradação, a provisão de serviços como habitação, e infraestruturas básicas (água e saneamento...).

Segundo Chiziane (2020), a Administração Pública é hoje confrontada com a multiplicidade de organismos públicos com atribuições na gestão da terra (...), gerando conflitos negativos e positivos de competências, agudizadas com a recente introdução do modelo de governação descentralizada³⁵.

Em Moçambique, quase que por tradição, a responsabilidade pela administração de terras é exercida centralmente pelo Ministério que tutela a área de terras, através da respectiva Direcção Nacional. Contudo, as funções de gestão são igualmente partilhadas por outros organismos dentro da macroestrutura do Estado, a título de exemplo, os sectores de Recursos Minerais, Obras Públicas e Habitação, Agricultura, Administração Estatal, Acção ambiental e os Conselhos Municipais.

Nas províncias, o exercício destas mesmas funções, na mesma lógica institucional, foi sendo replicado pelas Direcções Provinciais de Agricultura, através dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPSGC). Os Serviços Provinciais funcionavam numa lógica de dupla subordinação, ou seja, sob alçada administrativa do Governo Provincial e mantendo a subordinação técnica à Direcção Nacional de Terras, em tudo o que tem a ver com a orientação técnica e metodológica, formação/capacitação, investimentos, etc. Este formato encerra em si uma lógica de desconcentração técnica e administrativa em relação à autoridade central do Estado.

As funções de formação/capacitação são exercidas pelo Instituto de Formação em Administração Pública e Cartografia (INFATÉC) e pelo Instituto de Planeamento Físico e Ambiente (IMPFA).

Com a institucionalização da governação local, através dos municípios, assistiu-se a um processo de transferência/descentralização das funções de administração e gestão da terra para os novos órgãos constituídos, levando consigo o cadastro de terras.

De igual forma, o novo modelo de governação descentralizada instituído à luz da CRM de 2018, obriga a novos arranjos institucionais, sobretudo ao nível das províncias onde temos, por um lado, os Serviços Provinciais de Ambiente (SPA), sob alçada do Conselho de Representação do Estado na Província e por outro lado temos a Direcção Provincial de Terras Ordenamento Territorial e Ambiente (DPOTA), que responde ao órgão eleito, Conselho Executivo Provincial.

O novo modelo de governação descentralizada obrigou igualmente à partilha de um conjunto de recursos e capacidades incluindo instalações, meios de trabalho e recursos humanos.

33 Ethiopia Land Policy and Administration Assessment. Final Report and Appendices. USAID, 2004.

34 Idem.

35 “A Política de Terras em Moçambique: Governação e Integridade” CIP, 2020.

3. Áreas temáticas e questões identificadas pela Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras

O presente Capítulo aborda os principais temas e questões identificadas pela Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras, e que tem servido como base para animar a auscultação e consulta públicas sobre a revisão da Política Nacional de Terras e legislação correspondente.

A Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras identificou 5 (cinco) grandes grupos de temas de Política e Legislação sobre terras e outros recursos naturais, nomeadamente: (i) Consolidação de direitos fundiários; (ii) Terra e desenvolvimento sustentável; (iii) Terra e outros recursos naturais e sobrevivência das famílias; (iv) Instituições de terras; (v) Quadro institucional de administração de terras.

A opção da Comissão por estes tópicos levanta, à partida, algumas questões de ordem metodológica, nomeadamente sobre os critérios usados para chegar a estes temas; a metodologia de diagnóstico e tratamento das questões junto do público; bem como do processamento dos resultados.

Para esta abordagem foram eleitas algumas das questões mais emblemáticas e que carecem necessariamente de tratamento a nível da Política e da Lei de Terras.

3.1. Consolidação de direitos fundiários

As *Directivas Voluntárias Sobre a Governança Responsável da Posse de Terra, Pescas e Florestas no Contexto da Segurança Alimentar Nacional*³⁶ (VGGTs), recomendam que os Estados estabeleçam um quadro de Políticas e leis que reconheçam e respeitem os direitos legítimos de posse sobre a terra, em particular aqueles de origem consuetudinária ainda que não estejam protegidos por lei, devendo dar atenção especial às comunidades locais que têm usado a terra tradicionalmente. Recomendam, igualmente, o reconhecimento e a protecção da equidade social e de género bem como a importância cultural, económica e ambiental da terra.³⁷

A CRM e o quadro legal de terras em vigor definem os princípios básicos no que se refere ao reconhecimento e protecção dos direitos de acesso, uso e aproveitamento da terra pelos cidadãos, incluindo o acesso e gestão da terra segundo as normas e práticas costumeiras e a garantia da terra para habitação própria.

Com efeito, a Lei de Terras de 1997, estabelece três formas de aquisição³⁸ do direito de uso e aproveitamento da terra, o DUAT, nomeadamente:

- i. Ocupação segundo as normas e práticas consuetudinárias/costumeiras**, desde que estas não contrariem a Constituição;
- ii. Ocupação por boa-fé**, para indivíduos nacionais ocupando a terra por um período de pelo menos dez anos e não se verifique qualquer manifestação de interesse por terceiros em relação a mesma;
- iii. Mediante pedido formal**, dirigido à entidade competente da administração fundiária do Estado (aplicável também aos cidadãos estrangeiros).

Enfim, resumindo, são apontados como principais problemas a resolver os seguintes:

- Papel do Estado na administração e gestão da terra;
- Conteúdo e natureza do DUAT (direitos e deveres dos titulares);
- Segurança, previsibilidade e flexibilidade jurídicas do DUAT;
- Transmissibilidade do DUAT: mercado de terras não regulado, dúbio papel do Estado: total ausência vs. excessiva intervenção;
- Noção de comunidade local e de terras comunitárias;
- Terras livres (terrenos vagos)/ terras comunitárias;
- Mecanismos de representação e autuação próprias da Comunidade local;
- Participação comunitária na gestão da terra e de outros recursos;
- Normas e práticas costumeiras vs. normas e práticas do direito formal.

³⁶ VGGTs (acrónimo em inglês), são directrizes, com carácter global, que orientam os estados e actores não estatais no desenvolvimento de mecanismos de governação responsável da terra, pescas e florestas, com o objectivo de promover a segurança de direitos fundiários e a segurança alimentar. (FAO, 2012)

³⁷ Pontos 5.3, 8.7 e 9.5 das VGGTs.

³⁸ Artigo 12 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro.

3.2 Terra e desenvolvimento sustentável

Pontificam como questões centrais a resolver os seguintes:

- Regulamentação do Fundo Estatal de Terras: Estado como garante, inventário e cadastro;
- Papel do ordenamento do território na alocação de terras;
- Uso planificado da terra: bem patrimonial esgotável vs. mudanças climáticas (capital natural);
- Desenvolvimento (rural) e usos sociais da terra e recursos naturais, resiliência (capital natural);
- Terra para todos os moçambicanos vs. terras ociosas (na ordem de milhões de hectares);
- Papel do Estado (autoridade central) vs. municípios e comunidades locais;
- Classificação de terras: 1) regime de ocupação, 2) usos económico-sociais, 3) ecológica;
- Valor da terra: mecanismo de valoração de terras e integração nas Contas Nacionais (anuais);
- Reservas, terras dominiais (Estado, autárquico, comunitário);
- Promoção do investimento privado com base na terra e nos outros recursos naturais: valorização da terra e especulação de terras;
- Taxas de terras: açambarcamento de terras e contribuição para OE: províncias, distritos e comunidades;
- Lei de terras vs. Leis: Florestas e Fauna Bravia, Minas, Petróleo e Gás, Conservação, Águas, Turismo...

3.3 Terra e outros recursos naturais e sobrevivência das famílias

- Regime de acesso e posse da terra vs. desenvolvimento rural sustentável;
- Terra e agricultura: acesso privilegiado e protegido de terras para a produção agrícola;
- Desmatamento comunitário descontrolado (6 a 8 vezes mais do que a de exploração madeira);
- Contribuição social e gratuidade do uso da terra: tudo gratuito ao nível da comunidade;
- Açambarcamento, usurpação de terras e conflitualidade social;
- Mecanismos de Parcerias Público-Comunidade-Privado (PCP);
- Investimento e benfeitorias: definição, classificação e valoração;
- Impostos e taxas sobre benfeitorias.

3.4. Instituições de terras

- Cadastro nacional de terras, único desconcentrado/descentralizado (províncias, distritos, município);
- Fiscalização de terras vs. Plano de exploração/Projecto de construção;
- Autorização provisória vs. definitiva;
- Revogação do DUAT;
- Esboço da localização do terreno vs. demarcação definitiva;
- Registo Cadastral vs. Registo Predial;
- Cadastro comunitário/alternativo;
- Sistema de Informação geográfica: agrimensura; geodesia; teledeteção; infraestrutura nacional de dados geo-espaciais única, desconcentrada e descentralizada.

3.5. Quadro institucional de administração de terras

1. Papel dos diferentes intervenientes na gestão e administração da terra: sectoriais e descentralizado;
2. Níveis de competências para a autorização de DUATs;
3. Autoridade técnica nacional de administração e gestão de terras vs. transparência;
4. Flexibilização do processo de titulação de DUATs;
5. Acesso pelo público à informação cadastral, Reassentamentos;
6. Resolução de conflitos e papel dos tribunais judiciais e administrativos.

A reforma do quadro institucional sobre terras comporta problemas específicos, nomeadamente:

- i. Competências para autorizar o DUAT

A Lei de Terras (artigos 22 e 23) dividiu as competências³⁹ para autorizar os direitos de uso e aproveitamento da terra entre o Conselho de Ministros, o Ministro que responde pela área de terras, o Governador Provincial, o Administrador Distrital⁴⁰, e os Presidentes dos Conselhos Municipais.

As novas figuras de Secretário de Estado, representando o poder central e Governador Provincial, eleito, disputam entre si a tutela sectorial de terras e os poderes para autorizar o DUAT.

A experiência demonstra que a efectiva protecção dos direitos depende não apenas da forma como estes estão definidos na Lei, e administrativamente formalizados, mas também, e sobretudo, da forma como estes são implementados e geridos no dia-a-dia pelas instituições e entidades envolvidas em toda a cadeia.

Deste processo ressalta a complexidade e a morosidade dos requisitos exigidos para a aquisição dos direitos de uso e aproveitamento da terra, incluindo a cobrança de valores pelas diferentes entidades envolvidas no processo de tramitação.

Em geral, poderia ser considerado o redesenho dos mecanismos/procedimentos de concessão dos direitos de uso e aproveitamento da terra, adaptando-os aos diferentes níveis, requerentes, finalidades e situações de facto, procurando sempre proteger os grupos mais vulneráveis.

Seria igualmente de considerar a possibilidade de o Administrador Distrital passar a gozar do poder de autorizar o DUAT em toda a extensão do território sob sua jurisdição, até um determinado número de hectares e determinadas finalidades.

Comunidades locais, mecanismos de representação, normas e práticas costumeiras e consultas comunitárias

Comunidades locais e mecanismos de representação

A Lei de Terras reconhece as comunidades locais como sujeitos⁴¹ de uso e aproveitamento da terra, entendidas como grupos de famílias e indivíduos residentes em determinada unidade territorial igual ou inferior a localidade, visando a salvaguarda de interesses comuns no âmbito da protecção das suas habitações ou das suas actividades produtivas ou de sustento⁴².

Em diversas circunstâncias, o termo “comunidade” tem sido usado de forma banal deixando a ideia de uma figura estanque, que não tem em conta o facto de os seus integrantes poderem ter origem em outros lugares e de não se constituírem necessariamente por grupos homogéneos⁴³.

As formas como as comunidades locais se fazem representar- através das chamadas Autoridades Comunitárias”, reconhecidas no contexto das reformas de governação local, conferindo-lhes um papel de relevo na gestão da terra - tem suscitado algum debate e preocupação por parte de estudiosos, pesquisadores e outros interessados na questão da terra.

Formou-se a ideia de que as Autoridades Comunitárias, tal como previstas na Lei de Terras de 1997⁴⁴, não representam, de facto, a comunidade local. Logo, não podem actuar em nome das populações locais no que diz respeito ao DUAT, porquanto elas agem como intermediários entre o Estado e a Comunidade local, gerando confusão e conflitos⁴⁵.

Uma forma de se ultrapassar esta situação poderia passar por instituir mecanismos mais participativos e democráticos⁴⁶ de eleição e prestação de contas no seio das comunidades.

39 Artigo 22 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro.

40 Apenas no perímetro da vila coberto por um plano de urbanização e onde estejam implantados os serviços de cadastro.

41 Artigo 10 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro.

42 Artigo 1 da Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro.

43 João Feijó. *In* “Questionando o conceito de Comunidades”. OMR. Destaque Rural n.º 98, 2020

44 *Idem*.

45 Relatório Final do Estudo sobre o Regulamento das Consultas Comunitárias e Representação das Comunidades. Alda Salomão, Tomás Vieira Mário e Christopher Tanner, 2019.

46 João Feijó, *In* “Questionando o conceito de Comunidades”. OMR. Destaque Rural n.º 98, 2020, defende a eleição de secretários de bairro e membros

Salomão, Alda *et al* recomendam que o conceito de “comunidade” seja revisitado e melhor clarificado evitando-se desta forma o uso incaracterístico deste termo. De igual modo, propõem que a forma como as comunidades se fazem representar deverá ser apreciada e sugerido um modelo mais representativo legitimado pelos membros da comunidade, por via de eleição.

Normas e práticas costumeiras

A ocupação da terra, segundo as normas e práticas costumeiras, é um direito real reconhecido pela Lei de Terras de 1997, conferindo às famílias que integram as comunidades rurais o direito de uso e fruição das parcelas que são por si ocupadas e aproveitadas segundo aquele costume.

Assim, pode-se considerar positivo o facto de a legislação moçambicana conferir reconhecimento legal aos direitos costumeiros. Os sinais práticos, neste sentido, são materializados através das iniciativas de titulação massiva de DUAT's: Projecto de Acesso Seguro à Terra⁴⁷, Projecto Iniciativa de Terras Comunitárias-iTC e Projecto Terra Segura. Todos estes projectos visavam a atribuição de Títulos de DUAT aos ocupantes da terra segundo normas e práticas costumeiras, em regime de boa-fé incluindo a delimitação de terras das comunidades.

Contudo, embora estas iniciativas procurem promover a segurança de posse da terra, prevalecem ainda desafios importantes sobretudo no que tange à questão da equidade de género, da protecção dos grupos vulneráveis, em particular da mulher e da criança chefe de família, e ainda no tratamento dos conflitos de terra que proliferam um pouco por todo o lado.

Assim sendo, parece oportuno aprofundar e clarificar na nova Lei alguns aspectos, tais como: (i) os princípios que devem presidir a gestão de terras sujeitas ao regime costumeiro, em particular a ocupação de boa-fé; (ii) uma definição mais abrangente e clara do domínio público comunitário que tenha em conta os limites, fins, planos locais e agenda de desenvolvimento comunitário.

Consultas Comunitárias

As consultas comunitárias recolhem um amplo consenso social no sentido da sua manutenção e consolidação enquanto mecanismo de verificação das condições e circunstâncias em que a terra pode ser considerada livre para receber novos investimentos.

Contudo, é posta em causa a forma como estas consultas são conduzidas, a sua qualidade e até mesmo utilidade/valor. As consultas comunitárias são muitas vezes afectadas pela multiplicidade de intervenientes, interesses conflitantes, nem sempre fáceis de gerir, e ainda pela exigência de pagamento de valores e de bens não previstos na legislação.

Alda Salomão *et al* defendem a introdução de um modelo obrigatório de consulta⁴⁸, com pelo menos três reuniões sendo a primeira para informar sobre o projecto, a segunda para a discussão interna da comunidade e a última para informar ao interessado/investidor sobre as decisões da comunidade.

Segundo os autores, este modelo deve preconizar uma representação da comunidade local, legitimada por voto dos integrantes da comunidade, um comité de gestão de recursos naturais, igualmente eleito, e uma figura de “intermediária” independente para zelar pelos interesses das comunidades.

dos comités de gestão de recursos naturais e mecanismos de prestação de contas sobre o uso dos valores provenientes da exploração de recursos naturais.

47 Projecto implementado no âmbito do Compacto do Millenium Challenge Account (2010-2013).

48 Relatório Final do Estudo sobre o Regulamento das Consultas Comunitárias e Representação das Comunidades. Alda Salomão, Tomás Vieira Mário e Christopher Tanner, 2019.

Cadastro Nacional de Terras

O Cadastro Nacional de Terras, tal como é definido hoje pela Lei de Terras⁴⁹, embora mantenha o espírito, deixa de fora duas dimensões importantes, incluindo os desenvolvimentos a nível Político, económico e de organização do Estado.

Moçambique está a experimentar um salto gigantesco em termos de crescimento económico com o surgimento de projectos estruturantes, sobretudo na área de hidrocarbonetos e agricultura. Por outro lado, é importante assinalar os impactos causados pela introdução do novo modelo de descentralização do Estado, com repercussões na organização e funcionamento de todo o aparelho estatal. O sector de terras terá sido, por ventura, um dos mais fortemente afectados por estas mudanças, colocando desafios de toda a ordem aos gestores e técnicos do sector.

O Cadastro Nacional de Terras tem de ser visto, igualmente, considerando algumas realidades e conceitos emergentes que vão definir a configuração futura do país para este sector, tais como: (i) os cadastros municipais; (ii) o eminente surgimento dos cadastros provinciais, distritais e comunitários; (iii) os cadastros sectoriais (águas, florestas, minas, etc); (iv) a infraestrutura de dados espaciais; (v) o papel das ciências geográficas (geografia, geodesia, cartografia, sistemas de informação...); (vi) a questão da formação de técnicos e especialistas.

3.6 Olhar crítico as áreas temáticas indicadas pela CNRPNT

Terá sido feita a etiologia e o diagnóstico da necessidade social da Lei?

É costume dizer, como ensina o Professor Jean Lous Bergel, que a “*Lei é o braço armado da Política*” (Bergel, p.278). A Lei é um dos principais instrumentos jurídicos de governação de uma sociedade.

Lei como um dos principais instrumentos jurídicos de governação significa que a sua elaboração deve ser prudente e clara por forma a tornar-se adequada, às necessidades sociais, justa, prática, aceitável socialmente e eficaz.

A metodologia legislativa tem por objecto, desde logo, fornecer, no processo de preparação e concepção da LEI, as técnicas necessárias à descoberta das necessidades legislativas e as melhores escolhas de soluções destinadas à sua satisfação (Bergel, p. 278).

O processo da sua eventual institucionalização seria complexo e moroso. Precisamos de ser realistas e avaliar se é verdadeiramente oportuno para proceder à introdução de algumas propostas baseadas no diagnóstico prévio apontado pela CNRPNT. Devemos avaliar se tais propostas não serão um factor de instabilidade institucional.

O esquecimento da avaliação retrospectiva do Direito vigente

A metodologia legislativa tem por objectivo determinar a necessidade social da produção de novas leis. Ela tem, igualmente, por objectivo pesquisar se o legislador deve efectivamente intervir e em que sentido. Trata-se de uma dimensão da Política Legislativa que implica uma crítica ao Direito vigente e a avaliação dos impactos sociais do projecto de reforma (BERGEL, J-L, 2001, p.275).

Uma das questões que nos devemos colocar é se as situações que pretendemos acautelar não estão previstas nos textos retrocados e se aqueles dispositivos foram suficientemente explorados, isto é, implementados.

Uma boa avaliação retrospectiva das normas sobre terras actualmente vigentes no país e uma avaliação prospectiva implicam a produção de uma Tabela comparativa de disposições do actual regime e do projecto de reforma, com vista a uma melhor apresentação dos aspectos inovativos e da sua justificação ou necessidade.

⁴⁹ Artigo 5 da Lei n 19/97

Uma aparente ausência da participação no processo da revisão da PNT

Dada a importância, o projecto de RPNT e do quadro legal na sua preparação deveria basear-se num processo de participação activa e estruturada dos cidadãos. A participação terá como efeito, por exemplo, assegurar a efectiva adesão, ou não, dos cidadãos no conteúdo do projecto.

Um projecto de revisão normativa implica necessariamente transparência e acesso à informação do público em geral. Transparência porque não se pode reformar a Lei de uma forma escondida. Acesso à informação porque o objectivo do processo de reforma é suscitar o debate (CISTAC, G, 2004, p.11).

Muitas vezes temos a impressão de que o legislador improvisou e que os textos normativos são fruto de interesses Políticos específicos, de pressões sociais, económicas ou dos médias. Enfim, podemos ter a impressão de que o legislador esteja a actuar afastado da concepção global do sistema jurídico no qual ele se deve integrar (BERGEL, J-L, 2001, p.275).

Em todo o ciclo do projecto, o CIP procura garantir a participação significativa de mulheres e pessoas marginalizadas devido à sua identidade de género. A segurança das raparigas, mulheres e outros grupos vulneráveis é considerada durante a implementação das actividades. Por isso, durante a implementação de processos de revisão normativa são sensibilizadas as comunidades, líderes comunitários, religiosos e membros do governo local, de modo a criar um ambiente sereno e seguro para que as mulheres, raparigas e outros grupos vulneráveis possam expressar as suas ideias sem nenhum tipo de coacção ou medo de represálias. Para além disso, técnicas como o uso dos grupos focais, irão permitir maior participação dos grupos vulneráveis. **Por isso, é importante aferir se no contexto da auscultação em curso, levada a cabo pela CNRPNT, estes grupos marginalizados estão, efectivamente, a participar.**

A necessidade de assegurar o princípio da economia institucional

Na revisão do Quadro institucional de administração de terras, deve haver cautelas.

O objectivo da análise não é de julgar a pertinência dessas novas instituições, mas sim questionar os aspectos de método ligados à sua criação. Regra geral, a proliferação e a duplicação de instituições não é uma boa Política. Afecta a transparência institucional e obscurece a visão do cidadão na sua tentativa de entender como está organizado o aparelho institucional local (CISTAC, 27).

Para evitar esses efeitos perniciosos, o melhor método é de reflectir sobre o impacto dessas novas instituições, isto é, analisar as vantagens esperadas, o impacto em termos de recursos humanos, as incidências financeiras.

Será que as questões fundamentais de uma revisão da PNT estão a ser debatidas e serão consagradas na futura Política e Lei de Terras?

O Presidente da República, no lançamento do Processo de revisão da PNT, estabeleceu como limites à revisão a Manutenção da propriedade do Estado sobre a terra e os outros recursos naturais e a Garantia do seu acesso e uso por todos os moçambicanos. Esses limites impõem um “não debate” sobre essas matérias. Será esta opção racional? Porque é que há receios em deixar a sociedade debater esses aspectos? Quais são os reais interesses públicos e Políticos desta revisão?

Não se estará a contornar inevitavelmente a revisão Constitucional? princípio previsto no art. 109 da Constituição?

As grandes questões de qualquer reforma da Lei de terras devem ser posicionadas de forma adequada e não são as questões residuais que são propostas ao debate na imprensa tais como: o açambarcamento da terra das comunidades, a “privatização” informal da terra, a compra e venda, o confronto entre os interesses nacionais e externos, o equilíbrio entre a função social e função económica da terra etc.

Existem questões transversais que o processo de revisão deve ter em conta como o cruzamento entre questões de terra e ordenamento do território, abastecimento público, apoio às actividades produtivas (agrária), terra e crescimento da população... enfim, terra e os demais recursos naturais.

Quando olhamos para o Processo de reforma notamos que ele parece seguir uma abordagem minimalista.

4. A integridade, boa governação, combate à corrupção, género e direitos humanos no âmbito da Reforma

As áreas temáticas e questões identificadas pela CNRPT incluem, como vimos acima, a consolidação de direitos fundiários, terra e desenvolvimento sustentável, terra e outros recursos naturais e a sobrevivência das famílias, terra, Instituições de terras, e Quadro institucional de administração de terras. Género e direitos humanos aparecem subtendidos ou subalternizados.

Será que os problemas a resolver foram posicionados ao nível adequado? Ou seja, o Processo de Revisão deve incidir sobre a reforma da Política (a fazer por via de um Decreto do Conselho de Ministros), por via da intervenção da Assembleia da República, porque será feita uma alteração da Lei de Terra e por via da Intervenção do Conselho de Ministros, para aprovar os regulamentos necessários para implementar a nova Lei.

A inclusão da questão do género deveria ser reforçada com a introdução de medidas que reforcem a integridade, boa governação, combate a corrupção e direitos humanos. Por exemplo, pode ser muito significativo o reforço do princípio da transparência da Administração Pública na gestão da terra.

Este projecto não mostra fascinação pelos modelos ocidentais. Parece situar-se na pretensão de se “inventar” instituições novas, *suis generis*. Pretender ser *suis generis* implica mais trabalho de análise e tempo de discussão do projecto.

RECOMENDAÇÕES

A. Sobre questões metodológicas do processo de reforma:

1. Melhorar o diagnóstico da necessidade social da revisão da Política e da Lei de Terras;
2. Proceder a uma correcta avaliação retrospectiva do Direito vigente;
3. Resgatar e assegurar a participação efectiva da sociedade nas fases em curso e subsequente do processo revisão da PNT, nomeadamente na auscultação, formulação dos instrumentos de Política e debate;
4. Assegurar o respeito do princípio da economia institucional no quadro da reforma;
5. Assegurar o debate das questões fundamentais de uma revisão da PNT sem tabus, inclusive do princípio da propriedade do estado sobre a terra.

B. Sobre questões de fundo do processo de reforma:

6. É necessário tornar mais claro o que se pretende com a Revisão da Política Nacional de Terras e da Lei de Terras;
7. Deve-se reforçar o debate da questão da promoção e inclusão do género no processo de reforma;
8. Reforçar o princípio da transparência da Administração Pública na gestão da terra;
9. Aclarar o sentido da propriedade do Estado sobre a terra face à crise de articulação e equilíbrios entre as funções económicas e social da terra;
10. Rever extensivamente o regime de transmissibilidade do direito de uso e aproveitamento da terra.

LEGISLAÇÃO SOBRE TERRAS

Lei n.º19/1997, de 01 de Outubro, Aprova a Lei de Terras.

Políticas

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 10/95, de 17 de Outubro, aprova a Política Nacional de Terras;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/95, de 31 de Outubro, aprova a Política Agrária.

Primeira Legislação sobre terras pós-independência

- Lei n.º6/79, de 03 de Julho, Aprova a Lei de Terras;
- Decreto n.º16/87, de 15 de Julho, Aprova o Regulamento da 1ª Lei de Terras.

Regulamentos principais

- Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro, aprova o Regulamento da Lei de Terras;
- Diploma Ministerial n.º 29-A/2000, de 17 de Março, aprova o Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras;
- Decreto n.º01/2003, Sobre a compatibilização dos procedimentos entre o Cadastro Nacional de Terras e o Registo Predial;
- Decreto n.º 50/2007, de 16 de Outubro, aprova o artigo 35 do Regulamento da Lei de Terras;
- Decreto n.º60/2006, de 26 de Dezembro, aprova o Regulamento do Solo Urbano;
- Decreto n.º 43/2010, de 29 de Outubro, Altera o n.º2 do artigo 27 do Regulamento da Lei de Terras.

Administração Pública competente em matéria de terras

- Decreto Presidencial n.ºxx/2020, de xx/xx, Define as atribuições e competências do Ministério da Terra e Ambiente;
- Lei n.º6/2018, de 03 de Agosto, Altera a Lei n.º02/97, de 18 de Fevereiro, que estabelece o quadro jurídico-legal para a implantação das Autarquias Locais;
- Lei n.º4/2019, de 31 de Maio, Estabelece os princípios e normas de organização, as competências e o funcionamento dos órgãos executivos de governação descentralizada provincial;
- Lei n.º 7/2019, de 31 de Maio, Estabelece o quadro legal sobre a organização e o funcionamento dos órgãos de representação do Estado na Província;
- Decreto n.ºXX/2019, de xx de Dezembro, Estabelece a estrutura tipo e as funções do Conselho Executivo Provincial.

Autoridades Comunitárias

- Decreto n.º15/2000, Estabelece as Formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias;
- Diploma Ministerial n.º 107 – A/2000, de 25 de Agosto, aprova o Regulamento do Decreto n.º 15/2000;
- Diploma Ministerial n.º80/2004, de 14 de Maio, Aprova o Regulamento de Articulação dos Órgãos das Autarquias Locais com as Autoridades Comunitárias.

Taxas

- Diploma Ministerial n.º 76/99, de 16 de Junho, aprova a Distribuição de receitas consignadas resultantes da cobrança de taxas;
- Decreto n.º 77/99, de 15 de Outubro, aprova as Taxas Diferenciadas segundo as actividades económicas;
- Diploma Ministerial n.º 144/2010, de 24 de Agosto, Actualiza o valor das taxas aprovadas pelo Decreto n.º 76/99, de 16 de Junho.

Participação Pública

- Decreto n.º 42/2010, de 20 de Outubro, Cria o Fórum Nacional de Terras;
- Despachos conjunto dos Ministérios da Administração Estatal e do Plano e Finanças, de 13 de Outubro de 2003, Aprova o Guião para a Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital.
- Diploma Ministerial n.º 158/2011, de 15 de Junho, que Adopta os Procedimentos específicos para a Consulta as Comunidades Locais no âmbito da titulação do Direito de Uso e Aproveitamento de Terras.

Ordenamento do território e reassentamento

- Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, aprova a Lei do Ordenamento do Território;
- 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 03 de Novembro, Aprova a Directiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial;
- Decreto n.º 31/2012, de 08 de Agosto, aprova o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas;
- Diploma Ministerial n.º 155/2014 de 29 de Setembro – aprova a Directiva para o funcionamento da comissão técnica de acompanhamento e supervisão de reassentamento;
- Diploma Ministerial n.º 156/2014, de 29 de Setembro – aprova a Directiva técnica do processo de elaboração e implementação dos planos de reassentamento.

Zonas de protecção⁵⁰ e património cultural

- Lei n.º 16/91, de 03 de Agosto, Aprova a Lei das Águas;
- Lei n.º 21/97, de 01 de Outubro, Aprova a Lei da Energia Eléctrica;
- Lei n.º 10/88, de 22 de Dezembro, Determina a protecção legal dos bens materiais e imateriais do património cultural moçambicano;
- Decreto n.º 27/94, de 20 de Julho, Aprova o Regulamento de Protecção do Património Arqueológico;
- Decreto n.º 77/2009, de 15 de Dezembro, Aprova o Regulamento das Zonas de Interesse Turístico.

⁵⁰ Os Diplomas legais sobre as Zonas e Protecção Total e Parcial incluem as Leis de Florestas e Fauna Bravia, Petróleos e Minas. Contudo, estes diplomas não figuram neste ponto, para evitar repetições, uma vez que serão incluídos mais adiante.



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



OXFAM



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



Suécia
Sverige

