



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

SPEED
For a Better Business
Environment

O QUADRO LEGAL E O INVESTIMENTO

ROAD MAP PARA A REVISÃO DA LEI DE TERRAS

ABRIL, 2016

This publication was produced for review by the United States Agency for International Development. It was prepared by DAI and Nathan Associates.

O QUADRO LEGAL E O INVESTIMENTO

ROAD MAP PARA A REVISÃO DA LEI DE TERRAS

Título do Programa:	Feed the Future: Building Capacity for African Agricultural Transformation (Africa Lead II)
Financiamento:	USAID Bureau of Food Security
Número do Contrato:	AID-OAA-A13-00085
Contratante:	DAI e Nathan Ass
Data da Publicação:	Abril, 2016
Autores:	Chris Tuner José Manuel Caldeira Taciana Peão Lopes André Cristiano

CONTEÚDOS

INTRODUÇÃO	9
CONTEXTO INTERNACIONAL.....	10
UMA OPORTUNIDADE PARA CONSOLIDAR E APROVEITAR DA EXPERIÊNCIA MOÇAMBICANA	12
ELEMENTOS ESSENCIAIS DE UM ‘ROAD MAP’	13
O CONTEÚDO DO PROCESSO	15
A DISCUSSÃO POLÍTICA	15
O QUADRO LEGAL ACTUAL	16
ELEMENTOS ESPECÍFICOS QUE MERECEM ATENÇÃO.....	21
A QUESTÃO COMUNITÁRIA E OS DIREITOS ADQUIRIDOS POR OCUPAÇÃO COSTUMEIRA	22
ASPECTOS INSTITUCIONAIS – ASSEGURAR A IMPLEMENTAÇÃO EFECTIVA	16
O QUADRO POLÍTICO-LEGAL E O SISTEMA DE PLANEAMENTO E GOVERNAÇÃO.....	17
ANEXO 1– DOIS ‘ROAD MAPS’ PARA A REVISÃO DO QUADRO POLÍTICO-LEGAL FUNDIÁRIO E UM SUMÁRIO DE PRIORIDADES	23

INTRODUÇÃO

Este *Road Map* tem como objectivo propôr os aspectos principais e os passos a seguir para iniciar, acompanhar e contribuir para uma revisão da actual Lei de Terras (LT -Lei 19/97 de 199 de Outubro). A revisão da Lei implica também a subsequente revisão dos instrumentos implementadores, nomeadamente Decretos e Diplomas Ministeriais conexos aprovados desde 1997.

A experiência da Comissão Interministerial para a Revisão de Legislação sobre as Terras (a 'Comissão de Terras') nos meados dos anos 90 mostrou claramente que um processo legislativo é orientado principalmente pelo objectivo de concretização de uma 'visão', isto é, de uma política de terras adequada à realidade nacional. Neste contexto a função do legislador – apoiado pelos juristas e outros técnicos – é elaborar um pacote legislativo que facilite a implementação prática dessa política. Ao mesmo tempo, a lei revista deve oferecer aos diversos actores que lidam com terras um instrumento claro, acessível e coerente.

Portanto, o caminho previsto deveria ser entendido em termos de duas etapas, principais:

- Discussão ampla, aberta, e participativa envolvendo todos os *stakeholders*, nomeadamente Governo, sociedade civil, sector privado, representantes dos diversos grupos de ocupantes e utilizadores da terra, especialistas e académicos, com o objectivo de alcançar consensos políticos sobre as principais linhas de reforma legislativa; –
- Revisão da legislação sobre a terra, tendo como objectivo a implementação do consenso político atingido na primeira etapa.

CONTEXTO INTERNACIONAL

Paralelamente à legislação e experiência moçambicana, largamente entendida como pioneira na salvaguarda de direitos sobre a terra, existem novos acordos e documentos internacionais que servem de orientação à generalidade dos países do mundo. Destacamos os seguintes:

- Esboço e Guião da União Africana sobre a Política de Terra em África (2010)
- Directrizes voluntárias sobre a governação responsável da posse da terra, da pesca e das florestas no contexto da segurança alimentar nacional (em inglês, os 'VGGT'), aprovados pela Comité de Segurança Alimentar Mundial (CSA) em Roma no dia 11 de Maio de 2012
- Princípios para o Investimento Responsável em Sistemas Agrícolas e Alimentares (endossado pela CSA em Roma no dia 15 de Outubro de 2014)

O documento da UA inclui os seguintes pontos essenciais:

- O desenvolvimento de uma política da terra, bem como a sua implementação e avaliação, deve ser inclusiva e participativa
- É essencial conseguir a apropriação nacional (*ownership*) para assegurar a aprovação ampla das bases (*grassroots*) e uma implementação efectiva
- Os princípios e práticas locais indígenas inovadoras podem informar o processo
- Deve haver uma participação plena e informada das mulheres (são as primeiras utilizadoras da terra)
- Políticas de terra bem sucedidas contribuem para uma melhor governação, um melhor meio-ambiente e para a paz

De forma igual, os VGGT salientam que os líderes de um processo de reforma ou revisão fundiária devem:

- Trabalhar com as pessoas e grupos com direitos de posse legítimos potencialmente afectados pelas decisões, antes de tomar qualquer decisão, e responder às suas contribuições
- Assegurar a participação activa, livre, efectiva e significativa dos indivíduos e grupos nos subsequentes processos de tomada de decisão, incluindo homens e mulheres
- Tomar em conta a capacidade de implementação no momento de elaboração de políticas, leis e procedimentos

Finalmente os PRAI contam com dez princípios norteadores:

1. Contribuir para a segurança alimentar e nutricional
2. Contribuir para o desenvolvimento económico sustentável e inclusivo erradicação da pobreza
3. Igualdade de género
4. promover o empoderamento das mulheres

5. Envolver e capacitar os jovens
6. Respeitar a posse [direitos] relativamente a terras, pescas e florestas, e o acesso à água
7. Conservar e gerir de forma sustentável os recursos naturais, aumentar a resiliência e reduzir os riscos de desastres
8. Respeitar o património cultural e do conhecimento tradicional e apoiar a diversidade e inovação
9. Promover a agricultura segura e saudável e os sistemas alimentares
10. Incorporar estruturas de governação, processos e mecanismos inclusivos e transparentes
11. Avaliar e responder aos impactos [do investimento] e promover a prestação de contas (*accountability*)

Uma oportunidade para consolidar e aproveitar da experiência moçambicana

O processo moçambicano dos anos 90 e o quadro político-legal que resultou contribuíram significativamente para as discussões globais que produziram os três documentos acima referidos. Portanto, prevendo agora uma nova revisão da sua legislação fundiária, Moçambique deve manter o seu perfil de liderança no desenvolvimento de instrumentos políticos e legais progressivos e equitativos. Significa que uma revisão profunda da legislação implicaria integrar os princípios acima listados, assegurando um processo inclusivo de participação a vários níveis.

A LT de 1997 foi ampla e democraticamente debatida e elaborada sob a liderança da Comissão de Terras. Uma consequência deste processo é uma lei com uma forte legitimidade, confirmada na Conferência Nacional de 1996. No novo processo previsto, será essencial manter esta legitimidade da legislação. Assim, facilitar uma ampla discussão da política de terra e os seus objectivos e princípios é a chave para atingir aquela meta. A construção de um consenso sobre como avançar é um passo fundamental para a implementação rigorosa e completa da lei.

Paralelamente, sublinha-se a importância de ser instalado um sistema de governação e administração pública da terra com capacidade para assumir a implementação o quadro político-legal que resulta da revisão, ainda que esta implique novos desafios e mudanças na abordagem técnica do sector.

‘Capacidade’ neste contexto deve integrar a vontade por parte das instituições responsáveis pela governação e administração da terra, modificar ou adoptar novos procedimentos técnicos adequados aos objectivos sociais e económicos do quadro legal. Não se trata de uma mera exigência de dotar os serviços de equipamentos e pessoas suficientes para realizar acções técnico-administrativas.

Uma revisão da legislação de terras poderia oferecer uma oportunidade ímpar para estudar a eficácia de instrumentos inovadores no actual contexto sócio-económico. Sublinha-se aqui a necessidade integrar os direitos adquiridos por ocupação – cultural, histórico, informal – num quadro político-legal único que também responde às necessidades de um sector privado moderno e às exigências administrativas formais. Abre-se a possibilidade de consolidar os avanços conseguidos nos anos 90 e propor modificações e/ou mudanças mais radicais para que o novo quadro responda da melhor forma aos desafios de hoje.

ELEMENTOS DE UM “ROAD MAP’

Consciente dos princípios e orientações acima discutidas, o processo para rever a Lei de Terras deve incorporar as etapas seguintes:

- Identificação de problemas e oportunidades novas
- Análise do contexto social e económico e os objectivos sócio-económicos e políticos do Governo/grupos de interesses/outros interessados
- Discussão política: será que a actual PNT ainda responde à realidade actual? Se não, como deve ser uma nova PNT?
- Revisão da lei e a actualização dos seus Regulamentos
- Análise institucional
- Proposta de reforma e/ou capacitação institucional a todos os níveis, para assegurar a implementação efectiva do novo quadro político-legal

Cada etapa deve ser abrangente e considerar todos os factores (sociais, económicos, agro-ecológicos, legais e institucionais), antes de passar à etapa a seguir. **O resultado das três primeiras etapas deve indicar como avançar.** Por exemplo, a identificação de problemas pode mostrar que, de facto, a causa subjacente deles é a incapacidade institucional e não o quadro legal em si. A análise do contexto social e económico pode revelar que o marco conceitual e filosófico do quadro legal ainda responde às necessidades do país, mas seria aconselhável clarificar ou pormenorizar alguns aspectos problemáticos, isto é, como reforçar as instituições de administração de terras, ao mesmo tempo que se procura aprimorar questões pontuais do quadro legal, de modo a alinhá-lo melhor com o actual contexto, sem abordar questões fundamentais ou até constitucionais.

Se o resultado das primeiras etapas indicasse uma estratégia completamente diferente, seria necessário um processo de revisão mais profunda e exigente em termos de tempo e recursos.

Em Anexo apresentamos propostas sumárias destes dois resultados possíveis.

Existem diversas opiniões sobre a relevância e adequação da Lei 19/97 e do quadro político fundiário no contexto sócio-económico actual. Tudo indica que deve ser discutida de forma mais aprofundada a possibilidade da sua revisão. Portanto, seria importante promover uma discussão desta questão em primeiro lugar.

Enquanto opção política inovadora, somos de opinião que o conceito de direitos adquiridos por ocupação deve se manter como uma das principais vertentes da legislação de terras, sendo uma base não só para o respeito de direitos sobre a terra da maior parte da população moçambicana, como também para a concretização de um processo participativo e negociado no caso de implementação de projectos de investimentos. A discussão em torno da Comunidade Local, sua natureza como um sujeito de gestão da

terra bem como o titular de DUAT colectivo e respectivos mecanismos de representação deve ser aprofundada. Reconhece-se que é grande desafio assegurar a integração de interesses de todos os grupos diferentes com interesse em utilizar a terra em Moçambique.

Para além desta problemática de ordem 'político-estratégica', ou até filosófica, é possível identificar uma série de questões jurídicas e práticas que devem ser abordados para melhorar o quadro legal actual e fazer da Lei 19/97 um instrumento melhor, alinhado com o actual contexto sócio-económico.

Moçambique dispõe de uma instituição de debate e discussão que pode facilitar todo o processo previsto: o Forum de Consulta sobre as Terras, com carácter multisectorial e que integra todos os grupos de interesse que lidam com 'a questão fundiária'. No entanto, será importante pensar na capacidade técnica e organizacional para assumir uma tarefa nova desta dimensão.

O CONTEÚDO DO PROCESSO

A DISCUSSÃO POLÍTICA

A análise da política deveria tomar em conta uma série de factores:

- A realidade actual da ocupação e uso da terra em termos de direitos adquiridos, quer por ocupação, quer por pedido autorizado, de acordo com o Artigo 12 da LT
- Os diversos problemas e questões em torno do acesso à terra por outros grupos sociais e económicos, quer para uso pessoal quer para investimento e projectos
- O que os moçambicanos querem da terra, em termos de uso e ordenamento territorial (produção, conservação, habitação, etc)

Os objectivos sociais e económicos do Governo

- As posições alternativas de outros grupos políticos e da sociedade civil, em prol dos objectivos sociais e económicos da terra e dos recursos naturais nela existentes
- As condições regionais e globais que devem condicionar ou ser tomadas em conta na definição de uma PNT actualizada
- A forma e capacidade institucional existente e desejável, para assegurar uma implementação efectiva e eficiente do quadro político-legal em prol da gestão da terra, no contexto do desenvolvimento nacional

Embora não deve ser descartada a possibilidade de uma mudança radical na PNT, tudo indica que em termos sociológicos e estruturais, a situação em relação aos direitos adquiridos sobre a terra não mudou tanto em relação ao contexto dos anos 90. Porém, é igualmente óbvio que o contexto sócio-económico do país mudou muito nos últimos 20 anos e que existem desafios novos na governação e gestão da terra e dos recursos naturais.

Há uma demanda crescente e forte pela terra, para os fins de investimento económico em prol do crescimento e produção de riqueza para o bem estar geral da população. Os direitos locais tornam-se cada vez mais vulneráveis à 'captura' por interesses mais poderosos, por um lado. Por outro lado, os investidores e empresários exigem um acesso à terra que seja transparente, directo, eficiente e legalmente seguro. Nota-se também que, apesar dos avanços da PNT de 1995 e da Lei 19/97 em termos do reconhecimento de direitos adquiridos e definição de mecanismos para facilitar o acesso à terra já ocupada, existem ainda grandes áreas não utilizadas ou sub-utilizadas. Há muita discussão sobre o mercado *ilícito mas real* de terra que existe no país, com destaque nas áreas urbanas maiores.

Contudo, a probabilidade é que o resultado da revisão não será uma política tão diferente em relação à necessidade de respeitar os direitos existentes, sublinhando um dos pontos chave da PNT de 1995, mas sim uma adaptação do quadro político-legal ao contexto actual, mantendo-se os seus princípios de base.

O QUADRO LEGAL ACTUAL

Sem querer antecipar o conteúdo da discussão política prevista, é relevante apresentar uma indicação preliminar de alguns aspectos que deveriam merecer revisão e/ou reformulação no actual quadro legal relativo à terra no país, de forma a garantir maior segurança, rentabilidade, transparência e desenvolvimento no uso e gestão da terra no país.

Depois de quase duas décadas da aprovação da actual Lei de Terras e demais legislação complementar, tendo em atenção a evolução e dinâmica de toda a conjuntura política e socioeconómica nacional, bem como a experiência de pequenos, médios e grandes empreendimentos no país, entre várias questões suscitadas relativamente à questão do acesso e segurança na posse da terra, entendemos que atravessamos um contexto apropriado para se repensar numa reforma profunda da legislação em questão.

Para melhor apreciar a situação actual, é importante também reflectir sobre a evolução do quadro legal sobre as terras em Moçambique. No Quadro 1, apresenta-se a evolução em termos e períodos históricos, nomeadamente o colonial e as duas fases pós-independência que correspondem ao período antes da Lei 19/97, e todo o período depois da sua aprovação, quando a economia de mercado efectivamente se estabeleceu e cresceu no país.

A evolução foi alimentada por preocupações ideológicas (socialistas), bem como sociais e económicas. Nas discussões em torno da Lei 19/97, uma preocupação chave sempre tem sido a necessidade manter a terra como 'propriedade do Estado' para assegurar o acesso à terra para o povo moçambicano e para evitar a concentração do recurso terra em poucas mãos, destacando-se grupos e interesses estrangeiros.

Hoje em dia, com a economia do mercado livre consolidada na consciência e na paisagem nacional, existem questões sobre a justificação manter, ou não, este princípio fundamental que condiciona todas opções possíveis numa revisão do quadro político-legal fundiário.

QUADRO 1 - BREVE REFERENCIA A EVOLUÇÃO DO QUADRO SOBRE TERRAS NO PAÍS

- **Período colonial**

Antes da Independência Nacional, o regime de acesso à terra baseou-se na legislação colonial, destacando-se o Regulamento de Ocupação e Concessão de Terrenos nas Províncias Ultramarinas (Decreto n.º 43 894, de 06 de Setembro de 1961). A terra encontrava-se estratificada, incluindo uma categoria que permitiu o acesso através da propriedade privada, aforamento e arrendamento, e uma categoria que reconheceu a terra 'indígena' e dando-lhe uma certa protecção perante a demanda externa (e assim criando um antecedente interessante para o actual reconhecimento da gestão costumeira para adquirir um DUAT).

- **Período pós-dependência – 1975 a 1995**

- Com a Independência Nacional, o novo regime socialista nacionalizou a terra, como propriedade exclusiva do Estado. O acesso aos particulares passou a ser feito, principalmente, através do “direito de uso e aproveitamento da terra” (“DUAT”). Uma Lei de Terras foi aprovada em 1979 (Lei n.º 6/79, de 03 de Julho) e o seu regulamento em 1987 (Decreto n.º 16/87, de 15 de Julho).

- Em 1990, a nova Constituição da República de Moçambique introduziu o regime de economia de mercado, iniciando um processo de (re)privatizações e liberalização da economia a vários níveis. Com o fim da guerra civil em 1992, a demanda pela terra para o investimento privado surgiu fortemente, prejudicando os direitos das populações enquanto também ofereceu a possibilidade de um crescimento económico mais dinâmico. Surgiu pressão para reformar o quadro político-legal fundiário para resolver estes problemas.

- Em 1995 foi aprovada a Política Nacional de Terras – PNT (Resolução n.º 10/95, de 17 de Outubro) que ofereceu uma maior segurança no acesso à terra e flexibilização do seu regime. Um dos principais enfoques foi a protecção e reconhecimento dos direitos adquiridos por ocupação e práticas costumeiras, incluindo o reconhecimento da figura da Comunidade Local como detentor de um DUAT colectivo e capaz de participar em contractos com terceiros querendo usar a terra local. A PNT também explicitou a igualdade da mulher em relação ao acesso e direito sobre terra e exigiu que o investimento privado deve trazer benefícios para as populações residentes.

- **Período pós-independência: 1997 à data**

- A PNT teve materialização com a aprovação da actual Lei de Terras – Lei n.º 19/97, de 01 de Outubro e seu quadro regulamentador – Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro (“RLT”), e o seu Anexo Técnico – Diploma Ministerial 29-A/w000 de 17 de Março - que orienta a identificação e registo de direitos adquiridos por ocupação costumeira e por boa fé. Desde então, o RLT tem passado por algumas actualizações pontuais, tendo a última tido lugar em 2010. Legislação complementar tem igualmente sido aprovada, das quais podemos destacar o diploma sobre o processo de consulta comunitária aprovado em 2011 (Diploma Ministerial n.º 158/2011, de 15 de Junho).
-
- Em 2004 foi aprovada a nova CRM, actualmente em vigor, que basicamente manteve o regime de terras vigente. Porém, foi introduzida a figura do ‘domínio público comunitário’ sobre áreas de uso comum e público no contexto do uso local e cultural dos recursos, dentro das áreas onde recaem os DUATs colectivos das comunidades locais.
-
- Houve um atraso significativo na elaboração de um regulamento para o contexto urbano, enquanto iniciou-se uma verdadeira explosão urbana no país. A LT e o RLT incluem alguns instrumentos que possibilitaram este processo - a compra e venda de ‘benfeitorias’, acompanhada pela transferência automática do DUAT – mas surgiu um mercado *de facto, mas ilícito* de terra com o uso irregular destes instrumentos. O Regulamento do Solo Urbano – Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro (“RSU”) – tentou introduzir alguma flexibilidade na interpretação da LT e dos princípios da base. A sua implementação não tem sido feita na totalidade, seja porque não foi acompanhado de revisões ou orientações na legislação sectorial relevante, seja porque não houve uma devida divulgação e orientação aos funcionários e autoridades públicas a diferentes níveis, seja ainda porque algumas das suas disposições passaram a ser contestadas ao nível da sua legalidade/constitucionalidade.
-
- Importa também considerar que alguma legislação sectorial tem igualmente incorporado disposições específicas sobre acesso à terra, que sofreu evolução neste período, como é o caso da legislação de ordenamento territorial, a legislação mineira, legislação petrolífera, legislação sobre zonas de interesse turístico e a legislação sobre a governança local do país, entre outras, que complementam o pacote sobre a legislação de terras no país.

Não é meramente uma questão de usar a terra como meio de levantar créditos bancários e criar uma base de capital no país. Há questões importantes de ordem social, como por exemplo, a existência ainda de milhares de explorações agrícolas – ou seja, direitos sobre a terra – adquiridos por normas e práticas costumeiras ou por sistemas informais e que ainda estão extremamente vulneráveis num contexto de demanda agressiva pela terra.

Qual é a melhor maneira de manter uma protecção eficaz destes direitos e ao mesmo tempo promover o investimento privado - quer pelo sector familiar, quer pelo 'sector privado'? De facto, este desafio não é tão diferente ao aquele enfrentado pela Comissão de Terras em 1995/96.

No entanto, alguns dos principais problemas que se têm reportado relativamente à legislação sobre terras é organização e funcionamento institucional:

- A falta de clareza sobre a representação e actuação das comunidades locais, dificultando a questão da sua função prática na gestão das terras (Artigo 24 da LT) e da representação no contexto das consultas e outras decisões tomadas em prol dos direitos colectivos dos comunitários co-titulares do DUAT (nota-se que nunca foi adequadamente respondido o Artigo 30 da LT que aborda este assunto)
- dispersão dos dispositivos legais sobre terras
- muita desconcentração de competências, umas por força da lei e outras resultantes da organização interna dos serviços relevantes
- fraco domínio da totalidade do pacote legislativo sobre terras pelos funcionários que lidam com a matéria no dia-a-dia, especialmente quando se tem que articular com disposições específicas previstas em legislação sectorial, por exemplo, minas, petróleo, energia etc.
- alguma discricionariedade no uso dos poderes desconcentrados, bem como morosidade na tramitação dos processos
- falta de uniformidade no tratamento das questões
- incertezas e falta de progresso em prol da igualdade da mulher como titular do DUAT, e com direitos iguais aos homens perante o acesso e uso da terra
- pouca clareza sobre alguns processos relevantes para as transacções económicas, tais como transmissibilidade dos títulos de DUAT, cessão de exploração do DUAT, renúncia a favor de terceiro, entre outros
- falta de mecanismos eficazes para se gerir a questão de ocupações costumeiras – direitos efectivos a serem protegidos – e situações de aproveitamentos de má-fé que encarecem e dificultam a implementação de projectos de desenvolvimento económico
- falta de clareza sobre alguns mecanismos de protecção dos direitos e interesses legítimos sobre a terra

- dificuldades de acesso ao crédito bancário devido às limitações legais na transmissão dos títulos de DUAT
- desde a altura de 2006 – aprovação de ‘RSU’ - o contexto económico e social continua a evoluir, incluindo o mercado irregular de terra urbana, tornando-se muito urgente a necessidade ter uma abordagem urbana adequada e eficaz
- mercado informal de terras bastante activo, com perdas de receitas pelo Estado, muita especulação na detenção de direitos sobre a terra, fomento de corrupção e pouca segurança para os investidores.

Porém, é importante notar dois elementos contextuais sobre a Lei 19/97 e a sua implementação, que são de ordem prática. Em primeiro lugar, a reforma institucional prevista como parta da estratégia de implementação da LT nunca foi significativamente introduzida. Hoje, a capacidade implementadora das instituições públicas (DINAT e os SPGCs até os Distritos) é um dos maiores constrangimentos na eficaz aplicação do quadro legal. Implica-se neste contexto que, seja qual for a revisão antecipada e sua adequação à realidade actual do país, sem uma capacidade institucional também reformada e capacitada, a LT ainda pode ser algo somente parcialmente implementado.

Um outro aspecto e positivo da LT actual (apontado na recente Conferência de Terras do Banco Mundial) é o ‘tamanho’ do pacote legislativo. Existe um problema de instrumentos e leis dispersas, mas comparado com outros países, o pacote legislativo moçambicano é curto e acessível a muitos *stakeholders*. O apoio jurídico é sempre aconselhável em momentos críticos, mas a relativa simplicidade do quadro actual promove os seu uso de uma forma bem democrática e prática. Este aspecto deve ser tomada em conta em qualquer revisão, para não criar algo tão detalhado que se torna menos acessível sem procurar apoio jurídico profissional e exigindo o acesso a recursos materiais fora do alcance do cidadão ou da cidadã comum.

ELEMENTOS ESPECÍFICOS QUE MERECEM ATENÇÃO

Pressupondo a continuação da base constitucional actual – a terra mantém-se como propriedade do Estado – e a definição das formas de aquisição do DUAT actualmente delineadas no Artigo 12 da Lei 19/97, a reforma prevista deveria procurar, entre outros:

- conferir maior força legal aos títulos do DUAT e licenças especiais, destacando-se a necessidade reformar e operacionalizar de forma eficiente o relacionamento entre o Cadastro e a Conservatória do Registo Predial
- harmonizar conceitos e definições em todo o regime de terras
- melhorar os critérios para determinação de quando os títulos podem ser transmitidos, designadamente e tendo em conta a distinção entre prédios rústicos e urbanos e o planeamento/zonamento territorial, reduzindo desta forma a discricionariedade e a corrupção;
- compatibilizar o regime de transferência de DUAT no caso de prédios rústicos e urbanos;
- articular a transmissão de DUAT relativos a prédios rústicos com as leis do ordenamento territorial e reduzir ao máximo a incerteza jurídica nos processos de transmissão;
- clarificar o conceito de benfeitorias
- conferir maior segurança e interesse na detenção dos títulos, designadamente pela clarificação perante investidores nacionais e estrangeiros de que o regime jurídico dos DUAT é um regime seguro;
- tornar mais fácil o acesso ao crédito bancário por parte de titulares de DUAT;
- permitir maior angariação de receitas pelo Estado resultantes da aplicação de taxas/impostos devidos ligados a estas transacções, clarificando os poderes das entidades com poder jurídico para efectivamente cobrar impostos e/ou taxas (por exemplo, evitando a cobrança ilegal por parte das Autarquias de taxas de ocupação inconstitucionais);
- articular melhor a legislação de terras com a legislação sobre o reassentamento populacional, ambiente e ordenamento territorial e ainda com a legislação geral e sectorial relevante;
- clarificar os mecanismos de parcerias entre as comunidades locais e investidores, bem como mecanismos mais eficazes para uma boa, transparente e informada participação das comunidades nas negociações com os investidores;
- clarificar a dinâmica das diferentes transacções que poderiam ter lugar com a detenção do título do DUAT;
- melhorar, dinamizar e tornar mais seguro o mercado de acesso à terra no país, sem se descurar das garantias legais para as questões sociais ligadas ao uso da terra no país;
- garantir maior rentabilidade da terra.
- melhorar a relação e coordenação institucional entre os diversos órgãos públicos envolvidos em matérias conexas com os direitos e registo de terras.

A QUESTÃO COMUNITÁRIA E OS DIREITOS ADQUIRIDOS POR OCUPAÇÃO COSTUMEIRA

O tratamento dos direitos adquiridos por ocupação costumeira – que integra aspectos culturais, históricos e de ‘administração pública indígena’ – é um dos elementos mais inovadores da Lei 19/97.

A abordagem incluída na PNT e na lei elaborada para a implementação da política foi concebida para resolver o persistente ‘dualismo’ que caracterizava e ainda caracteriza as políticas e estratégias fundiárias no continente africano – a divisão da paisagem nacional em ‘áreas comunais’ ou ‘tradicionais’ administradas por sistemas costumeiros e áreas comerciais administradas de acordo com padrões modernos cadastrais.

A solução incorporada na Lei 19/97 tem sido elogiada por muitos observadores e peritos na área e em princípio deve se manter em qualquer revisão do quadro legal. Saliente-se também que a maior parte da lista acima referida aplica-se às comunidades locais e aos comunitários que fazem parte dessas entidades, como co-titulares do DUAT colectivo. O ponto chave neste contexto é que os DUATs adquiridos por este via são idênticos legalmente aos DUATs adquiridos por pedido ao Estado. Aspectos como ‘reforço legal do DUAT’ e ‘usar o DUAT para ganhar acesso ao crédito bancário’ são igualmente importantes neste contexto específico.

Porém, houve dificuldades significativas na implementação e na interpretação dos conceitos e instrumentos elaborados na lei para operacionalizar o reconhecimento e integração dos direitos adquiridos por costume. São identificados vários problemas concretos:

- representação e actuação (competência) da Comunidade Local em relação a gestão e administração da terra e dos recursos naturais (LT Artigo 24 e no contexto também da Lei de Florestas e Fauna Bravia) (sublinha-se que este assunto já foi reconhecido no Artigo 30 da Lei 19/97 e que nunca houve até agora uma resposta adequada e complete aos requisitos do artigo).
- A percepção persistente por parte de outros grupos de interesse que as comunidades (e os comunitários) não tenham um DUAT ‘de verdade’ pois ‘não tem DUAT’ (referindo aqui ao *Titulo de DUAT* e não ao próprio direito conferido pela Lei 19/97)
- A dificuldade para muitas pessoas – incluindo políticos e técnicos bem como investidores, etc – de entender que um DUAT adquirido por pedido pode existir dentro de uma ‘área comunitária’ (pensando nessa área como algo exclusiva, perspectiva enraizada na visão dualista da economia agrária Africana)
- A marginalização deste grande grupo de titulares – ou até o grupo maioritário – de qualquer possibilidade negociar e fazer contratos com terceiros, bem como usar o seu DUAT para obter crédito e outros benefícios (e deste modo, diluindo totalmente o impacto da Lei 19/97 como instrumento de desenvolvimento sócio-económico ‘sustentável e equitativo’, citando a PNT)

- A falta de integração das estruturas locais e culturais responsáveis pela gestão da terra e dos recursos naturais na base da pirâmide da instituição pública moçambicana responsável pela governação e gestão destes recursos

ASPECTOS INSTITUCIONAIS – ASSEGURAR A IMPLEMENTAÇÃO EFECTIVA

É essencial não esquecer o factor da capacidade implementadora (ver os VGGT também para entender a frequência deste problema ao nível mundial). Existem dois aspectos a tomar em conta:

- Não seria correcto culpar o quadro político-legal pelos problemas enfrentados hoje e conseqüentemente iniciar reformas no quadro, se de facto estes problemas resultam da baixa capacidade implementadora da instituição pública responsável
- Não vale a pena reformar o quadro político-legal se ainda persiste a mesma incapacidade e/ou inadequação institucional, incapaz de assumir as tarefas básicas de gestão e administração da terra, bem como as funções novas indicadas pelo novo quadro (como foi o caso em 1997 em diante)

O QUADRO POLÍTICO-LEGAL E O SISTEMA DE PLANEAMENTO E GOVERNAÇÃO

Muitos dos aspectos hoje complicados podem ser resolvidos se houvesse um trabalho exaustivo de planeamento / zoneamento territorial, de forma a clarificar as actividades económicas a serem desenvolvidas em determinado território. Este trabalho também devia clarificar as competências dos Governos Provinciais/Distritos e Autarquias no que diz respeito às matérias de ordenamento.

Deste modo, a atribuição do DUAT seria facilitado pelo plano de desenvolvimento e de zoneamento em vigor em cada área. Refere-se ao conceito de 'mudança de uso' – se não haver uma mudança referente ao planeamento e zoneamento actual, então seria possível dispensar com a necessidade de analisar e aprovar o projecto proposto, deste modo simplificando o processo administrativo.

Aplica-se esta regra tanto em casos de novos pedidos para um DUAT, como em casos de compra e venda de investimentos, onde o DUAT também deve ser transferido ao novo utente da terra.

Evidentemente, se a revisão legal for prever um zoneamento e ordenamento completo do país, em conformidade com a Lei de Ordenamento Territorial, a elaboração e implementação de um programa para realizar essa actividade deveria ser uma parte íntegra do Plano de Implementação do novo quadro legal, bem como a clarificação 'de vez' das competências e poderes dos Governos Provinciais/Distritos e Autarquias no que diz respeito à matéria da gestão fundiária e do ordenamento.

ANEXO – DOIS ‘ROAD MAPS’ PARA A REVISÃO DO QUADRO POLÍTICO-LEGAL FUNDIÁRIO E UM SUMÁRIO DE PRIORIDADES

- 1) PNT sem grandes mudanças - revisão detalhada de aspectos específicos**

TEMA	PRINCIPAIS DISPOSITIVOS LEGAIS A SEREM REVISTOS	OBSERVAÇÕES	PRIORIDADE / PERÍODO PARA IMPLEMENTAÇÃO
Reforçar e clarificar o carácter jurídico do DUAT	Lei de Terras RLT RSU	<ul style="list-style-type: none"> • Debate e clarificação (documento público oficial) sobre a natureza do DUAT como direito privado e exclusivo, protegido pela lei e com base na CRM [1] 	Prioridade: Alta Curto Prazo

<p>Processo de transmissão (do DUAT)</p>	<p>Lei de Terras RLT RSU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Listagem dos documentos necessários; • Definição (ampliação?) do conceito de benfeitorias; • Fixação de critérios objectivos e claros para a possibilidade de transmissão das infra-estruturas, benfeitorias e construções, com definição clara de conceitos, incluindo a possibilidade de aquisição de um título de DUAT renunciado; • Clarificação sobre a forma de comprovação da titularidade do DUAT ou da propriedade sobre infra-estruturas, benfeitorias e construções; • Determinação do prazo em que o expediente deverá ser decidido e notificado aos interessados, e introdução do deferimento tácito uma vez esgotado o prazo; • Definição dos documentos a serem apresentados para a escritura pública de transmissão ; • Definição de critérios claros para que as comunidades locais possam igualmente beneficiar da flexibilidade da transmissão, tendo-se em atenção as questões sociais relevantes e protecção dos seus membros contra eventuais abusos e surgimento de situações de populações sem terras para habitação e produção. 	<p>Prioridade: Alta</p> <p>Implementação: Curto prazo</p>
---	--------------------------------------	--	---

<p>Parcerias comunidades/ titulares de DUATs - investidores e outras</p>	<p>Lei de Terras RLT RSU</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Clarificar o processo e os requisitos para facilitar o estabelecimento de parcerias entre as comunidades e demais titulares de DUATs e investidores, fixando também os mecanismos básicos para garantir segurança a todos os intervenientes • O regime de Cessão de Exploração é central aqui, e neste contexto a figura do Plano de Uso Comunitário introduzido agora pelo novo Decreto é chave, formando a base de um Plano de Exploração para o fim de celebrar um contracto de CdE entre uma Comunidade Local e um investidor. • Esta questão é também intimamente ligada à questão das consultas comunitárias, que devem ser o foco do processo negocial entre os dois lados • Também há receio sobre a ideia de clarificar as formas de parceria, pois de facto é para as partes no negócio resolver o que eles queiram fazer com o recurso terra local (quer dizer, seria sujeito mais à lei de contratos etc que a lei de terras por sí). 	<p>Prioridade: Alta;</p> <p>Implementação: já em curso (CdE); médio prazo para outros elementos</p>
<p>Representação e constituição (<i>membership?</i>) das Comunidades locais</p>		<ul style="list-style-type: none"> • Dado que o Artigo 30 da LT até agora nunca foi respondido, uma vez para sempre assumir a tarefa de elaborar uma lei ou regulamento específico para definir a representação e competência das comunidades locais perante a governação e gestão da terra e dos recursos naturais • Mecanismos mais claros para um correcto levantamento de membros pertencentes às comunidades de forma a evitar aproveitamentos ilícitos e encarecimentos dos projectos de investimento. 	<p>Prioridade: Alta;</p> <p>Implementação: Curto prazo.</p>

<p>Igualdade real da mulher perante o DUAT e a governança da terra</p>	<p>RLT Planos estrategias sectoriais</p>	<p>e</p> <ul style="list-style-type: none"> • A CRM, LT e outras legislações todas criam uma base forte para garantir a igualdade da mulher em relação aos DUATs. Na prática ainda resta muito a fazer • Um tratamento mais pormenorizado a nível dos regulamentos poderá ajudar muito neste contexto 	<p>Prioridade: Alta</p> <p>Impementação: Médio prazo</p>
<p>Reforma institucional da instituição de gestão e administração da terra</p>	<p>LT LOLE LOT Planos estrategias Sectoriais</p>	<p>e</p> <ul style="list-style-type: none"> • É essencial ter uma instituição de governação e administração adequada para implementar o quadro político-legal • Não vale a pena rever o quadro se ainda não existe esta capacidade, factor chave até agora na implementação parcial e <i>ad hoc</i> do quadro político-legal actual 	<p>Prioridade: Alta</p> <p>Implementação: Médio prazo</p>

	Cadastro/Registo predial		<ul style="list-style-type: none"> • Clarificar, reformar e legislar para um melhor e funcional relacionamento entre o cadastro e Registo Predial • Clarificar regras para registo cadastral e seu papel; • Clarificar articulação entre o cadastro central e os locais; • Clarificar articulação entre cadastros sectoriais (por ex.: cadastro mineiro) e cadastro de terras; • Clarificar prioridades/formas de correcção de discrepâncias/sobreposições. • Clarificar instrumentos que servem de base a registo predial e sua execução para facilitar identificação. • Clarificar possibilidade de registo de contratos-promessa de bem futuro e hipotecas a constituir 	<p>Prioridade: Alta;</p> <p>Implementação: Curto/Médio prazo.</p>
	Mecanismos para avaliação do valor económico da terra	Lei de Terras RLT RSU	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de bases que permitam a formalização do trabalho de avaliação de terras, que já tem sido feito, de forma a permitir o seu uso num mercado legal e com benefício de colecta de impostos associados pelo Estado. 	<p>Prioridade: Alta;</p> <p>Implementação: Médio/Longo prazo.</p>

	<p>Outros aspectos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reforço do direito dos cidadãos à informação sobre terra disponível/ocupada, publicações obrigatórias e meios a usar; • Reforço de medidas contra os actos de corrupção; • Clarificação dos prazos a serem respeitados na atribuição de direitos sobre a terra; • Clarificação/melhoramento de alguns conceitos/definições usados na legislação, tendo em conta o Código Civil e outros instrumentos; • Introdução de aspectos claros sobre alteração dos planos de exploração e de uso da terra; • Revisão do Regulamento do Solo Urbano • Revisão da Lei e Regulamento do Ordenamento do Território • Previsão legal de algumas situações comuns na prática, como é o caso de passagem/transferência de uma processo de pedido de DUAT já iniciado por determinada entidade singular ou colectiva para sociedade constituída posteriormente em que tal entidade participe (muitas vezes depois de obtido acordos com investidores/capital para o necessário desenvolvimento do projecto), sem ter que se esperar pela emissão do DUAT para seguir-se a transmissão ou o procedimento da renúncia; • Clarificação dos procedimentos para obtenção de licenças especiais para acesso a terra nas zonas de protecção e situações em que as mesmas podem ser transmitidas. • Revisão das normas sobre a transmissão “mortis causa” de direitos sobre a terra, tendo em conta a melhor protecção da mulher 	<p>Prioridade: Alta;</p> <p>Implementação: Curto/Médio prazo.</p>
--	-------------------------------	--	---

Obtenção de créditos	Lei de Terras RLT RSU	<ul style="list-style-type: none"> • Clarificação da possibilidade de obtenção de créditos mediante apresentação da autorização provisória do DUAT; • Introdução da possibilidade das instituições credoras avaliarem a terra através de mecanismos próprios; • Clarificação da possibilidade de se obter créditos através da apresentação da autorização provisória do DUAT ou dos títulos de DUAT, com os mesmos critérios de avaliação. 	<p>Prioridade: Alta;</p> <p>Implementação: Curto prazo.</p>
Tributação sobre a terra	Lei de Terras Legislação fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Clarificar a questão da tributação e base de incidência nas transacções sobre o DUAT, considerando não só as taxas anuais, mas também o imposto de superfície, o imposto mineira, SISA, imposto sobre sucessões e doações, áreas de conservação, etc. • Sem uma base tributária sólida, é impossível pensar num sistema de governação e de gestão da terra que seja sustentável e livre de tendências corruptas etc 	<p>Prioridade: Alta;</p> <p>Implementação: Curto prazo.</p>
Consultas comunitárias	RLT Anexo Técnico	<ul style="list-style-type: none"> • Já existem normas e regras suficientes para continuar a experiência acumulada • Um regulamento definitivo e detalhado que regula e clarifica todos os aspectos relacionados com a consulta comunitária, como elemento essencial na transmissão de DUAT adquirido por ocupação a um terceiro investidor • Clarificar melhor procedimentos e forma de se registar as consultas efectuadas e consensos alcançados/informações a disponibilizar com antecedência e a forma de o fazer, entre outros aspectos que garantam uma negociação transparente e informada; 	<p>Prioridade: Média</p> <p>Implementação: Médio prazo</p>

	Propriedade da Terra	CRM Lei de Terras	<ul style="list-style-type: none"> • Abrir-se o debate sobre os pros e contras da privatização da terra, ainda que parcial, especialmente se ainda estão presentes as mesmas preocupações que levaram ao regime da propriedade estatal e, possivelmente, considerar-se mecanismos alternativos à propriedade estatal para protecção do direito da população menos favorecida financeiramente [2]; • Considerar-se a possibilidade de aceitação de propriedade privada da terra em algumas áreas de maior dinâmica e especialmente vocacionada para a construção, o que procuraria igualmente compatibilizar o regime da terra com o reconhecimento e protecção de propriedade privada sobre imóveis, plasmado na CRM; 	<p>Prioridade: Baixa</p> <p>Implementação: Longo prazo.</p>
--	-----------------------------	----------------------	---	---

[1] Não é necessário um debate ao nível constitucional, pelo meno no curto-médio prazo. O objectivo seria investigar como fazer do regime actual algo mais 'privado' e seguro em torno do direito já atribuído – o DUAT – que de facto não é tão diferente funcionalmente a qualquer 'direito privado de propriedade' - já tem aspectos de direito de propriedade sobre a terra. O que é necessário é fazer mais forte e clarificar o conteúdo do DUAT, os assuntos de transacção etc

[2] Este ponto é crucial e não é meramente ideológico e político. Hoje a maioria de ocupações ainda não são registadas, embora gozam do DUAT através das normas e práticas costumeiras e de boa fé. É possível dizer que enquanto o regime actual foi criado numa base ideológica nos anos 70/80, hoje a justificação para manter o regime actual são factores sociológicos fortes e bem diferentes, do ponto de vista de equidade social e desenvolvimento equitativo e justo.

2) PNT com mudanças significativas - Revisão profunda e completa

Para assegurar a legitimidade essencial com base na construção de um *consenso político* sobre a governação e a utilização da terra (e dos recursos naturais nela encontradas), será importante projectar um período suficiente para a participação activa ampla necessária. As discussões técnicas também possam ser orientadas pela lista de assuntos na tabela anterior.

É essencial também iniciar a revisão regulamentar o mais breve possível depois da aprovação de uma nova Lei de Terras, bem como a avaliação e proposta institucional. O processo deve incorporar as etapas seguintes

Actividades	Prazo
Identificação de problemas e oportunidades novas	9 meses
Análise do contexto social e económico e os objectivos sócio-económicos e políticos do Governo/grupos de interesses/outros interessados	
Discussão política: será que a actual PNT ainda responde à realidade actual? Se não, como deve ser uma nova PNT?	
Revisão da lei	12 meses
Disseminação de ante-projectos (pelo menos duas vezes, incorporando comentários)	
Conferência Nacional para consolidar e confirmar o consenso político-social e resolver questões finais do ante-projecto	
Submeter o ante-projecto à Assembleia da República para aprovação	
Análise institucional	3 meses

Proposta de reforma e/ou capacitação institucional a todos os níveis, para assegurar a implementação efectiva do novo quadro político-legal	
Actualização dos regulamentos e anexos para implementar o novo quadro 12 meses	