



ASSOCIAÇÃO RURAL DE AJUDA MÚTUA

**PROJECTO DA SADC DE APOIO A
INICIATIVAS DE REFORMAS DA TERRA E AGRÁRIA**

Relatório Nacional de Moçambique

Maputo, Maio de 200

Índice

Acrónimos	3
Introdução ao projecto	4
1. Contextualização da questão da terra e agrária	6
1.1. Evolução histórica	6
1.2. Impacto no desenvolvimento do país	11
1.3. Levantamento geral dos problemas do país na área de terras.....	15
2. Situação actual do país e desafios	17
2.1. Posse da terra.....	17
2.2. Administração da terra.....	21
2.3. Planificação do uso da terra e desenvolvimento.....	27
2.4. Cadastro, mapeamento e planificação	31
2.5. Titulação, registo e resolução de conflitos	33
2.6. Gestão ambiental	39
2.7. Redução da pobreza.....	41
2.8. Acesso e equidade na posse da terra.....	42
3. Levantamento e análise dos parceiros da terra e do sector agrário	42
4. Questões chaves actuais.....	49
5. Estratégias para lidar com os desafios colocados.....	50
6. Recomendações	51
7. Anexo I – Lista de Participantes na Reunião de Consulta Nacional...53	
8. Anexo II– Lista de Participantes na Mesa Redonda...55	

Acrónimos

AR	Assembleia da República
CFJJ	Centro de Formação Jurídica e Judiciária
CRM	Constituição da República de Moçambique 2004
DINAPOT	Direcção Nacional do planeamento e Ordenamento do Território do MICOA.
DNPDR	Direcção Nacional da Promoção do Desenvolvimento Rural do MPD
DUAT	Direito de uso e aproveitamento da terra
ESAN	Estratégia de Segurança Alimentar e Nutricional
FAO	Fundo da Nações Unidas para a Agricultura
G 20	Grupo 20 (Plataforma da Sociedade Civil para Interface com o Processo do PARPA)
INE	Instituto Nacional de Estatística.
LFFB	Lei de Floresta e Fauna Bravia
LOLE	Lei dos Órgão Locais do Estado.
LT	Lei de Terras de 1997
MICOA	Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental
MINAG	Ministério da Agricultura.
MITUR	Ministério do Comercio e Turismo
MPD	Ministério da Planificação e Desenvolvimento
OGMs	Organismos Geneticamente Modificados
ONGs	Organizações Não Governamentais
ORAM	Associação Rural de Ajuda Mútua
PARPA I	Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta, Fase um.
PARPAII	Plano de Acção para Redução da Pobreza Absoluta, Fase dois.
PNT	Política Nacional de Terras
PROAGRI I	Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário de Moçambique, fase um.
PROAGRI II	Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário de Moçambique, fase dois.
Reg.LT	Regulamento da Lei de Terras
ROSA	Rede das ONG's para a Segurança Alimentar
UEM	Universidade Eduardo Mondlane
UNAC	União Nacional dos Camponeses

Introdução ao projecto

O projecto da SADC de “Apoio as Iniciativas de Reformas de Terra e Agrárias” foi concebido no entendimento de que a terra é um dos recursos mais procurados em África e que ao mesmo tempo o seu acesso e posse continua controverso, em particular ao nível daqueles países que herdaram leis coloniais que durante muito tempo governaram o processo. Se bem que muito dos países em causa empreenderam reformas legislativas e outras iniciativas administrativas e financeiras, se reconhece que devido a factores de vária ordem, ainda persistem grandes desafios com sérias implicações para a equidade de posse da terra, segurança alimentar e redução da pobreza. Entre os factores considerados se podem destacar, dependendo do país, os seguintes:

- Desequilíbrios históricos e actuais na posse de terra entre antigos “colonos” e a população indígena;
- Conflitos decorrentes da aplicação de normas escritas e costumeiras no acesso e posse da terra;
- Desafios colocados perante a privatização ou possibilidade de privatização da terra;
- Movimento migratório do campo para a cidade colocando sérias demandas de terra nas zonas urbanas;
- Políticas e legislação não muito apropriada sobre posse, propriedade, distribuição e uso da terra,
- Titulação de direitos e sua implicação para os pobres e os desapossados de terra (“sem terra”);
- Falta de modelos mais apropriados sobre a transmissão dos direitos da terra e redistribuição mais equitativa.

Tendo em vista este cenário, a SADC entendeu que deveria engajar a mais ampla gama de actores e parceiros nacionais com o fim de promover e influenciar das políticas e legislação sobre a terra e sobre o sector agrário em países seleccionados da região como uma das estratégias para minimizar a ocorrência de futuros conflitos sobre a terra.

Assim o **objectivo geral** do projecto é o de influenciar reformas da terra e agrárias na região da SADC que tenham em vista, **especificamente**:

- Lidar com os desequilíbrios coloniais ainda persistentes sobre a posse da terra;
- Rever normas costumeiras sobre o acesso, posse e distribuição da terra com o fim de melhor acesso a terra por parte dos desapossados;
- Advogar por políticas nacionais de terra mais favorável aos pobres (políticas pro-pobres) com mira na redução da pobreza;
- Facilitar a instituição de um quadro institucional favorável a abordagem de reformas de terra e agrárias centradas no cidadão (facilidade de crédito agrário, serviço de extensão rural, infra-estruturas, etc.);
- Maximização e replicação em outros países da região de melhores práticas e abordagens seguidas por países que embarcaram em reformas da terra e agrárias.

Entre as **actividades** previstas com o fim daqueles objectivos se incluem:

- Revisão e análise das reformas da terra e agrárias em curso;
- Identificação de melhores práticas e abordagens de melhor práticas da terra e agrárias;
- Condução de consultas nacionais multi- sectoriais;
- Realização de seminários nacionais e regionais sobre as reformas da terra e agrárias;
- Documentação do “estado de situação” das reformas da terra e agrárias na região;
- Identificação dos principais desafios e possíveis mecanismos nacionais e regionais de resposta aos desafio identificado;
- Elaboração e recomendação sobre possíveis quadros institucionais de apoio as reformas da terra e agrárias (comissões independentes, grupos de advocacia, grupos de pressão, alianças/coligações redes para reforma de terra, etc.);

Actualmente o projecto se encontra na sua fase I de implementação, que compreendeu acções de concepção, organização e estruturação do processo de implementação, incluindo o estabelecimento e um secretariado regional e provisão do respectivo secretário executivo, neste momento já sedeados em Harare-Zimbabwe; a identificação de organizações implementadoras em cada um dos países visados (*focal points*) tendo sido seleccionada a ORAM– Organização Rural de Ajuda Mútua, para o caso de Moçambique; financiamento e apoio técnico, onde se conta com o concurso de organizações tais como a NORAD, o CTDT e a AIAS, e finalmente, a realização de Consultas Nacionais com o fim de se proceder a um primeiro levantamento da situação em cada país e produção do respectivo Relatório Nacional.

O processo de **consulta nacional** foi estruturado em Moçambique nos seguintes moldes:

- Revisão bibliográfica e documental, incluindo diplomas legais relevantes;
- Levantamento da situação a nível provincial, através das delegações provinciais da ORAM;
- Entrevistas a entidades e representantes de instituições chaves, incluindo instituições do Estado, OSC e empresários;
- Reunião Nacional no dia 24 de Maio de 2006 que decorreu durante todo o dia, em Maputo, e que congregou representantes chaves do Governo, de OSC, do empresariado, doadores, académicos e camponeses. O objectivo era a auscultação de actores e parceiros chaves sobre o estado do processo de reformas das políticas de terra e agrária em Moçambique, incluindo os principais desafios que se colocam ao país nos próximos anos (veja-se, em anexo, a Lista de Participantes);
- Uma mesa redonda no dia 29 de Maio de 2006 reunindo um grupo seleccionado dos participantes à Reunião Nacional, para discussão do relatório preliminar a apresentar a SADC (veja-se, em anexo, a Lista de Participantes).

Para facilitar o processo de consulta nacional e a produção do respectivo relatório, a ORAM engajou uma equipe de três consultores dos mais destacados no país em termos de estudo e análise, acompanhamento e avaliação da questão da terra e agrária em Moçambique, incluindo participação nos processos de reformas legislativas: André Jaime Calengo (jurista e coordenador da equipe), Christopher R. Tanner, PHD,

sociólogo e consultor sénior da FAO, e Olegário R. Banze, especialista em relações económicas internacionais).

O Relatório que a seguir se apresenta é, pois, o resultado deste processo de consulta nacional e segue, na sua estrutura, o “outline” recomendado no documento base do projecto.

1. Contextualização da questão da terra e agrária

1.1. Evolução histórica

Moçambique já realizou as suas reformas da terra e agrária e encontra-se neste momento num período de consolidação. Embora num caso mais falado e visível que no outro, as duas reformas tem procurado estar em sintonia, se bem, que nem sempre o conseguindo.

Este processo de reforma pode ser analisado em três momentos distintos:

a) A Constituição de 1975 e a Lei de Terras de 1979

A reforma da terra foi a primeira a dar o passo e marcou o re-alinhamento das relações sociais em relação a terra e à produção e actividade agrárias. Com efeito a primeira Constituição moçambicana de 1975 veio romper com uma ordem sobre a terra, caracterizada até então pela estratificação da terra segundo o regime de uso e aproveitamento a que esteve submetida, nomeadamente as terras sobre o regime de propriedade privada, as terras sob o regime de domínio público e o bloco de terras sob regime das diferentes ordens normativas costumeiras.¹

A Constituição de 1975 com “fins e objectivos declaradamente nacionalizadores, foi particularmente exemplar na questão da terra e de outros recursos naturais os quais foram declarados propriedade do Estado. Assim a terra toda ela foi apropriada pelo Estado extinguindo-se em consequência todos os direitos de propriedade sobre a terra que até então podiam existir à margem da propriedade pública.²

Fruto desta decisão e num processo extremamente complexo e quiçá não completamente concluído para alguns ainda inconformados ou não completamente esclarecidos³ foram, em diversos momentos, expropriadas ou simplesmente confiscadas pelo Estado ou também revertidas a seu favor antigas propriedades e explorações agrícolas. Mas este processo permitia que antigos titulares pudessem continuar a usar as respectivas parcelas mas já na qualidade de simples titulares do direito de uso e

¹ André J. Calengo, *A Natureza Jurídica do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra*, in Aspectos Jurídicos, Económicos e Sociais do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra, Gilles Cistac e Eduardo Chiziane, Coord., Imprensa Universitária, Maputo, Dezembro 2003, pp. 1-50 (4)

² *Idem*.

³ Que continuam a reclamar, as vezes até com sucessos, antigas terras e explorações agrícolas obtidas sob o império da lei colonial, que embora do ponto de vista legal essa discussão hoje não se devia colocar uma vez que com aprovação da nova Lei de terras de 1997 ficou vedada qualquer possibilidade de reconhecimento de tais direitos conforme estipula o artigo 45, número 1 do Regulamento da mesma lei, aprovado pelo Decreto nº. 66/98, de 8 de Novembro.

aproveitamento da terra (DUAT). Para o efeito a Lei de Terras de 1979 veio expressamente prever a possibilidade de validação desses direitos, isto é, revestir aqueles direitos sobre a terra da nova roupagem jurídica instituída pela nova ordem constitucional⁴.

Com isso se materializavam os objectivos da então Frente de Libertação de Moçambique (FRELIMO) que “definiu a luta de libertação nacional desde o seu desencadeamento como combate que tinha por objectivo libertar a terra e os homens... que a independência política não teria um sentido real para o povo e não seria uma verdadeira independência se a terra continuasse nas mãos de um punhado de latifundiários estrangeiros ou nacionais”⁵

O princípio de que a terra é propriedade do Estado foi desde então fixado nas Constituições moçambicanas, pois assim foi mantido na Constituição de 1990 como na mais recente Constituição de 2004.

Mas o que significa dizer que a terra é propriedade do Estado em Moçambique? “Isto significa que a terra pertence ao povo”. Significa, por outras palavras, que os direitos que o Estado reconhece ou atribui aos cidadãos sobre a terra são verdadeiros direitos privados para o desfrute dos cidadãos, direitos estes que se autonomizam do direito de propriedade do Estado adquirindo vida e dinâmica próprias.

Procurando ligar a questão da terra à questão agrária, em 1997 e durante o seu III Congresso, a FRELIMO, que nesse mesma reunião decidiu transformar-se, pela primeira vez, em partido⁶ e assim abandonando o seu carácter histórico de *movimento* nacional, traçou, no quadro do “programa para a construção do Socialismo em Moçambique...directivas fundamentais para agricultura, silvicultura e recursos naturais renováveis” que a então Assembleia Popular⁷ viria interpretar alinhando as seguintes prioridades no acesso e uso da terra:

- A terra seria em primeiro lugar para as empresas estatais e cooperativas, ou seja, o uso da terra sob as formas de prioridade socialista. Consequentemente foram “criadas zonas de desenvolvimento agrário planificado que têm em vista o aproveitamento racional dos recursos disponíveis, o desenvolvimento da agricultura, pecuária e silvicultura em bases científicas e que constituem o quadro principal da utilização da terra para fins agrários.”⁸ Estas empresas tinham a terra a título definitivo e gratuito;
- em segundo lugar, para as chamadas explorações familiares, que entretanto deveriam desaparecer gradualmente através da sua integração nas cooperativas. Também tinha a terra gratuito e não estavam sujeitas a prazos. Mas tinham limitação de áreas que cada agregado familiar poderia ocupar, calculadas em até 0,25 há por pessoa (zonas de regadio) ou até 1 há por pessoa (zonas de sequeiro) do agregado familiar.
- e por último e bem menos importantes, para as exploração da terra a título privado, isto é, para os chamados agricultores privados e nos casos em que era

⁴ André J. Calengo, A Natureza Jurídica.... pp. 1-50 (4).

⁵ Cfr. Preâmbulo primeira lei de terras, Lei n.º. 6/79 de 3 de Junho.

⁶ Precisamente em partido único e de orientação Marxista-Leninista.

⁷ Reunida imediatamente após esse Congresso na sua 1ª. Sessão, de 31 de Agosto a 1 de Setembro de 1977.

⁸ *Idem*.

admitida e devendo submeter-se às directivas do plano e sendo de carácter oneroso e sujeitos a prazos que variavam entre 5 a 15 anos e mais tarde estendidos até ao máximo de 25 anos⁹.

Um outro vector da primeira reforma da terra foi a consideração de que sendo o Estado o único proprietário da terra, “toda terra moçambicana fica integrada num fundo estatal”¹⁰

Conforme veio a ser reconhecido pela nova Política Nacional de Terras (PNT) aprovada em 1995¹¹, a aplicação deste regime veio a ser confrontado com uma série de situações, particularmente¹²:

- Moçambique passou a partir da década 90 a conhecer uma nova fase de desenvolvimento económico e social caracterizado por uma economia de mercado;
- desafios da reconstrução e do desenvolvimento, depois de dois processos que influíram negativamente no acesso e uso da terra, a guerra e secas que assolaram o país e destruíram a base produtiva da economia;
- com o declínio da produção e das outras formas de rendimento Moçambique tornou-se dependente da assistência externa e da ajuda alimentar, e tinha nessa altura mais de 60% da população em estado de pobreza absoluta;
- problemas complexos sobre a terra: em algumas áreas existiam reivindicações de direitos sobre a terra com base em raízes históricas. Noutras áreas os direitos sobre a terra tinham origem mais recente.
- como consequência dos processos acima referidos ocorreu a deslocação interna ou para países vizinhos de mais de 6,5 milhões de pessoas, a maioria das quais das zonas rurais.
- nas áreas ocupadas ou que nunca foram abandonadas não era possível reestabelecer os antigos sistemas produtivos por falta de diversos meios de produção, de incentivos e meios de escoamento dos excedentes produtivos;
- mesmo onde os terrenos concedidos não ocupavam toda área reivindicada pela população local tornara-se inviável o sistema de produção integrado do camponês, o qual dependia do acesso de vários tipos de terra para várias culturas ao longo do ano numa estratégia de produção adaptada às condições agro ecológicas existentes.
- a esta problemática sócio-económica adicionava-se a insegurança quanto a titularidade dos direitos de uso e aproveitamento da terra causada pela ambiguidade entre dispositivos legais, que por um lado conferiam prova plena aos titulares do uso e aproveitamento da terra enquanto, por outro lado, dispensavam de licença e terrenos para fins de agricultura familiar.

Foi neste circunstancialismo e favorecido pela nova Constituição de 1990 que foi empreendida uma nova fase da reforma da terra. Mas ao mesmo tempo era aprovada uma nova Política Agrária do país¹³.

⁹ Lei nº.1/86, de 16 de Abril.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ Aprovada pela Resolução nº.10/95, de 17 de Outubro, do Conselho de Ministros.

¹² PNT, Fundamentação, pontos 1 a 11.

¹³ Através da Resolução nº. 11/95, de 31 de Outubro, do Conselho de Ministros.

b) Constituição de 1990 e a Lei de Terras de 1997

Com efeito, a nova Constituição adoptada em 1990, contrariamente da sua predecessora fez reconhecimento expresso da propriedade privada como um dos pilares da economia e ao mesmo estabeleceu a sua garantia geral numa fórmula através da qual o confisco ficava definitivamente vedado¹⁴.

Em particular sobre a terra a Constituição de 1990 veio manter o postulado segundo a qual a terra é propriedade do Estado e que não podia ser vendida, hipotecada, penhorada ou por qualquer modo alienada. Mas já a terra não fica submetida ao regime do domínio público a que continuaram submetidos os restantes recursos naturais. Esta última solução abria as portas para a existência de um regime mais coerente e conciso de direitos privados sobre a terra embora mantendo-se a antiga terminologia de direito de uso e aproveitamento de terra (DUAT).¹⁵ Esta parece a linha de diferenciação principal entre o quadro anterior e o trazido pela CRM e em particular pela lei de 1997. Pois, mais do que antes, agora a Lei se pronuncia por um direito de uso e aproveitamento da terra verdadeiramente privado, informado pelo princípio de liberdade e autonomia (seu exercício não está condicionado a nenhuma directiva de planos do Estado, nem de limitações quanto à quantidade de terras a possuir), de igualdade (todos os cidadãos têm igual tratamento perante a lei), de universalidade (o novo DUAT a todos aproveita e sem dependência de uma determinada capacidade jurídica) e de justiça e equidade (é expressamente garantido o acesso à terra por grupos vulneráveis como a mulher).

Mas apesar de enunciar o “princípio de terra livre” o quadro legal sobre a terra é suficientemente cauteloso: por mais que a pessoa possa ter quantidades de terras que quiser e onde queira, essa pessoa tem que, por um lado, ser capaz de a trabalhar e, por outro, tal posse não seja em detrimento de outros membros da sociedade que também a necessite ou simplesmente sirva para criar situações de domínio económico ou privilégio em detrimento da maioria dos cidadãos¹⁶.

Ao longo do relatório são discutidas o conjunto de inovações trazidas pela nova Lei de Terras de 1997, onde se despontam¹⁷:

- o reconhecimento dos direitos costumeiros sobre a terra;
- a necessidade de flexibilidade da lei;
- a formalização do informal

De notar que à volta deste processo tinha emergido um movimento nacional tanto ao nível do Governo como ao nível da sociedade civil, liderado e facilitado por uma Comissão Nacional de Terras como braço executivo do executivo, incluindo para servir de espaço para debates e construção de consensos nacionais sobre a reforma da terra. Do lado da sociedade civil constituiu-se o Fórum Terras a nível nacional com ramificações nas províncias e outras tantas iniciativas e formas de organização da sociedade civil. Se bem que hoje algumas das organizações da sociedade civil conseguiram sobreviver, embora sem aquela expressividade, o mesmo não se pode dizer

¹⁴ Art. 86 da Constituição da República de Moçambique de 1990.

¹⁵ Art. 47 n° 1 e 2 da Constituição da República de Moçambique de 1990

¹⁶ Art. 47 da Constituição da República de Moçambique de 1990.

¹⁷ Cfr. Concessão Quadros *et all*, Manual da Terra, CFJJ, Maputo 2004, p. 24.

relativamente à Comissão Nacional de Terras que foi extinta deixando o processo de reforma praticamente “órfão e sem norte”. Esta morte prematura da CT pode estar por detrás de muitas das dificuldades que o processo de implementação da reforma tem registado, em particular nos últimos tempos¹⁸.

c) O Anexo técnico de 2000: consolidação e implementação da reforma

Tendo-se constado que o principal desafio colocado para implementação da nova lei de terra se colocava ao nível da posse e garantia dos direitos adquiridos ao abrigo das leis e normas costumeiras, aqui em particular os direitos das comunidades locais agora assumida como uma nova entidade jurídica de facto¹⁹ e dos direitos adquiridos pelas pessoas singulares por ocupação de boa - fé, o Governo através do Ministério que superintende o sector, aprovou um diploma legal que veio substancialmente definir os requisitos, mecanismos e processos que visam salvaguardar os objectivos da nova lei de terras. Trata-se do Anexo técnico ao regulamento da lei de terra introduzido pelo Diploma Ministerial, nº. 29-A /2000 de,17 de Março.

A aplicação desse diploma pode ser considerada como o início de uma nova etapa do processo de reforma da terra, neste caso de uma fase intensiva de aplicação e consolidação dos avanços registados no plano legislativo.

Por outro lado, em 2003, já o próprio Conselho de Ministros, veio introduzir melhorias no processo de registo do direito de uso e aproveitamento de terra e de outros factos jurídicos relevantes relacionados com a posse de terras. Tal medida foi tomada perante a constatação de problemas práticos de compatibilização no contexto dos registos predial e o decorrente do Cadastro Nacional de Terras, isto é, do registo devido no âmbito do processo de administração da terra pelo Estado e daquele devido no âmbito do exercício do direito privado que é o DUAT por parte dos cidadãos.²⁰

Uma vez que a nova Constituição aprovada em finais de 2004 manteve, no que diz respeito à terra, o essencial dos princípios defendidos pelas anteriores constituições²¹ é de esperar que as atenções nos próximos anos continuem viradas para implementação da lei de terras de 1997, talvez com pontuais mexidas a nível regulamentar.

Pontos Fortes e Fracos, Oportunidades e Ameaças

Pontos fortes das reformas:

- protege os direitos dos mais vulneráveis;
- valoriza a cultura local e reforça a organização comunitária;
- facilita um processo participativo entre os diversos actores e parceiros;

¹⁸ Segundo opinião da Sra.Célia Jordão, da Embaixada da Holanda, expressa durante a mesa redonda organizada no contexto deste projecto, em Maputo, aos 29 de Maio de 2006. Veja-se também no mesmo sentido a opinião do Engenheiro Samuel J. Rovicene Dambiane, do Ministério da Agricultura expressa durante a Reunião de Consulta Nacional, em Maputo, aos 24 de Maio de 2006.

¹⁹ No sentido de que não é uma pessoa jurídica que surge no mundo jurídico por mera criação da lei escrita senão que é uma entidade à ela anterior e que ao Estado apenas cumpre reconhecer.

²⁰ Decreto nº 1/2003 de 18 de Fevereiro.

²¹ Para uma discussão mais aprofundada sobre a nova constituição e a questão da terra, veja-se, André Jaime Calengo, *Lei de Terras Anotada e Comentada*, CFJJ, Livraria KAPICUA, Maputo, 2005, p. 9.

- assegura o reconhecimento dos DUATs locais no processo de implementação de projectos de investimento;
- bens fixos e benfeitorias já podem ser transaccionados, embora se necessite de autorização prévia do Estado;
- o DUAT, embora não seja propriedade, é um direito privado e exclusivo e ainda pode oferecer as condições necessárias para promover o investimento privado e desenvolver as comunidades locais;
- a lei de terras cuida dos princípios de sustentabilidade (protecção do meio ambiente, conservação de recursos para gerações futuras, etc.);

Pontos fracos:

- a maioria dos direitos adquiridos ainda não estão identificados e registados;
- implementação desigual de distintos aspectos da lei;
- estruturas públicas ligadas a administração da terra ainda fracas e não suficientemente descentralizadas;
- dificuldade em como na prática se pode valorizar a terra e usar este valor na prática para promover desenvolvimento;
- falta de medidas mais práticas que protejam com maior eficácia os direitos adquiridos pelos diversos grupos de utilizadores;
- a transmissibilidade dos direitos não suficientemente tratada;
- fraca harmonização das diversas leis sobre os recursos naturais, e com destaque na ligação entre o planeamento territorial e as outras leis;
- mecanismos de controlo e fiscalização horizontal do cumprimento e implementação das leis, incluindo a possibilidade de instituição de um órgão independente de acompanhamento da reforma;

Oportunidades:

- aprovação em breve de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial e respectiva lei;
- consenso nacional sobre as prioridades na melhoria da reforma;
- reforma global do sector público pode melhorar o processo de titulação e registo do DUAT (balcões únicos);
- adopção recente de uma estratégia nacional de combate contra a corrupção;
- colocação da questão da terra e agrária no centro da estratégia nacional de luta contra a pobreza.

Ameaças:

- fraco nível de coordenação inter-institucional entre os órgãos que velam pelos diversos naturais e actividades económicas que directamente demandam os recursos naturais;
- práticas ilegais de funcionários públicos na implementação da lei, em particular no processo de consulta comunitária;
- conhecimento fraco dos diversos direitos e da relação que entre eles se estabelecem (os meus direitos e os direitos dos outros).

1.2. Impacto no desenvolvimento do país

A ‘questão terra’ situa-se no coração do desenvolvimento nacional, em dois sentidos:

- como a base para o sustento para a grande maioria da população;
- como factor de produção capaz de contribuir fortemente para o crescimento do Produto Interno Bruto do país, quer dizer, criar riqueza.

Nos anos imediatamente à da Independência, foi introduzido o sistema socialista, incluindo a nacionalização da terra e um programa para criar empresas estatais e cooperativas e outras formas de produção colectiva. Uma primeira Lei de Terras foi aprovada em 1979, que deu a todos os Moçambicano uma certa segurança de posse sobre a terra, no sentido socialista de que ‘a terra pertence a quem trabalha’. No entanto, a propriedade radical da terra ficou com o Estado e não houve nenhuma forma de mercado aberto em relação a transmissão e utilização deste bem nacional.

Os resultados imediatos das reformas nos primeiros anos da independência se traduziram no aumento gradual da produção agrícola tendo o país atingido em 1981 níveis muito satisfatórios até a duplicação das exportações²² que sempre foram dependentes da agricultura.

O modelo adoptado não se mostrou viável ou sustentável a longo prazo, devido a uma serie de factores, tais como a falta de capacidade de gestão das grandes empresas estatais e uma resistência do lado dos camponeses às novas formas de ocupação e organização social, adversidades limatericas como seca e cheiais e conjuntura internacional. Junto com os efeitos desastrosos da guerra civil durante as anos 80, a produção nacional caiu dramaticamente, e por volta de 1987 o país voltou a abraçar um caminho mais capitalista, aceitando as diretrizes do Banco Mundial e do FMI para reformar a sua economia.

Nessa altura a terra já estava se transformando num bem mais privado no sentido de que um grau de liberdade tinha sido conferido pelo Partido FRELIMO que permitiu o surgimento de agricultura privada em certas áreas. Finalmente, com uma nova Constituição liberal em 1990 e o fim da guerra em 1992, Moçambique entrou plenamente no caminho de uma economia livre onde a terra rapidamente adquiriu um novo valor como um factor de produção muito procurado.

Os primeiros programas de reconstrução pós-guerra criaram condições básicas para uma crescente demanda por parte dos interesses privados sobre a terra. Ao mesmo tempo um número superior a 6 milhões de refugiados e deslocados²³ estavam a voltar às suas terras de origem, num processo geestionado no seu fundo pelas estruturas tradicionais que ainda se encontravam com bastante legitimidade e poder na sociedade em geral. Logo surgiram conflictos entre estes dois grupos de interesses – os locais voltando a sua terra, e os privados querendo ocupar grandes áreas aparentemente abandonados e portanto – de acordo com a legislação de 1979 então em vigor – que eram tidas como terras livres a serem disponibilizados pelo Estado a novos titulares privados.

Como referido, esta situação deu lugar a uma nova Política Nacional de Terras em 1995, depois da primeiras eleições multipartidarias em 1994. Com base a muitas pesquisas empíricas, e na análise da relevância ainda do sistema costumeiro de gestão das terras, foi elaborada a nova Lei de Terras de 1997, com apoio da FAO e envolvendo um grande

²² INE, Agenda Estatística 2006.

²³ PNT, 1, Fundamentação, ponto 3

diversidade de interesses nacionais, naquilo que se pode considerar como o exercício de reforma legislativa mais participativo e democrático já havido em Moçambique²⁴.

Ao longo dos últimos anos, um programa de implementação desta lei tem conseguida algum nível de sucesso, embora existem opiniões diversas sobre a eficácia da lei e o seu impacto até agora. Estas opiniões formam a base do que está aqui apresentada.

No entanto, Moçambique também adoptou a sua própria estratégia para aliviar a pobreza, o 1º Plano de Acção para Reduzir a Pobreza Absoluta (PARPA) para o período 2000-2004 e estando-se agora no PARPA II (2005-.2009).

A questão da terra encontra-se no PARPA como um dos factores essenciais para combater a pobreza, realçando os dois pontos citados no início desta discussão: garantir o meio de subsistência mais básica da população rural, enquanto facilita-se um mais fácil acesso ao recurso terra por parte dos privados, em prol de um crescimento económico mais forte. .

A história da implementação da Lei de Terras de 1997 (Lei 19/97) é a história do relacionamento entre estes interesses, por vezes contraditório. Para além disto, manteve-se o princípio originário do antigo regime socialista e pós-independência, da terra como propriedade do Estado. Este princípio foi outra vez confirmado na revisão constitucional de 2004, a meio de algumas vozes sobre se é ou não é desejável ou economicamente vantajoso privatizar a terra como o recurso de base do sistema financeiro capitalista e motor de um processo de investimento baseado em hipotecas e créditos bancários.

Neste momento, porém, a grande maioria da população rural ainda vive de agricultura, seguindo uma estratégia de produção que minimiza o risco e usa uma grande variedade de recursos naturais. A Lei 19/97 lhe oferece uma forte protecção jurídica sobre os seus direitos adquiridos sobre a terra, e ao mesmo tempo está promover um processo de acesso aos recursos negociado entre os comunitários e os investidores de fora.

O que é muito claro a curto e até a médio prazo é que Moçambique não vai conseguir criar postos de emprego suficientes nas zonas urbanas, que são necessários para absorver uma população rural fugindo do interior para a cidade. Em termos da segurança alimentar da maioria dos Moçambicanos, a única opção então é assegurar os direitos desta população sobre a terra e os recursos naturais que garantem a continuidade da sua produção, pelo menos no médio prazo. No entanto, os dados mais recentes sobre a pobreza, embora mostram uma redução global significativa – de 65% em 1995 até 54% em 2005 – também confirmam que o pior da pobreza ainda se encontra nas zonas rurais do país.

Neste contexto é de salientar a outra dimensão da ‘questão terra’, nomeadamente o seu papel no aumento da produção nacional, contribuindo desta forma ao crescimento económico. O governo está apostar fortemente no processo de investimento nacional e estrangeiro no campo como uma das suas estratégias principais para combater a pobreza, criar postos de emprego e promover o crescimento económico, reduzindo cada vez mais o nível da pobreza absoluta.

²⁴ Ver Christopher Tanner 2002: Law Making in an African Context: the 1997 Mozambican Land Law. FAO Legal Papers Online No 26. www.fao.org/legal

A Política Nacional de Terras de 1995 ainda se mantém como a base política da situação actual. A PNT identifica precisamente estes dois vertentes como as suas prioridades:

- assegurar os direitos do povo
- promover investimento como o motor de desenvolvimento

Fala-se também dos alvos políticos de equidade e sustentabilidade. Portanto, a política, e a Lei de Terras que seguiu, são documentos essencialmente orientados para promover um modelo de desenvolvimento com base no acesso a terra compartilhado e negociado entre dois grupos de interesse: as comunidades locais (população rural) e os investidores privados (nacionais e estrangeiros).

Se for bem implementada, a Lei deverá ser capaz de facilitar o acesso a terra por parte dos investidores, enquanto que os ‘donos’ originais – as comunidades – recebem algum benefício em retorno pela cedência dos seus direitos aos novos investidores. Existe também a opção explicitamente promovida pela Lei de Terras, de parcerias entre as comunidades locais e os investidores, que abrem a possibilidade para as comunidades participar directamente nos lucros etc dos novos projectos privados.

Existe um consenso de que até aqui não pode diferir responsabilidades directas e exclusivas à ‘questão terra’ ao estado actual da economia e do desenvolvimento, graças, em grande parte, à Lei de Terras de 1997. Ao contrário de muitos países, ainda não há uma classe de ‘sem terra’, e nos seus primeiros anos de vida, a lei conseguiu contribuir para uma estabilidade e confiança sobre a situação global do país suficiente para atrair novos capitais e investimentos. O quadro legal contém medidas para proteger os direitos locais, e junto das outras leis que regulam o acesso e uso dos recursos naturais, existem condições para a população local participar nas novas actividades económicas iniciadas pelo investimento privado. Neste momento por exemplo, as comunidades locais estão a começar receber 20 por cento dos impostos pagos ao Estado pelos operadores na área florestal e faunística, como um reconhecimento implícito de que estes recursos, embora legalmente do Estado, são de facto ‘das comunidades locais’.

O mesmo quadro legal também oferece ao investidor as condições mínimas para o seu investimento: um direito de uso privado e exclusivo, exercido por um período de 50 anos renovável por mais 50, tempo suficiente para fazer o investimento e recuperar o lucro.

Porém, dez anos depois da sua aprovação, há sinais de problemas estruturais que possam implicar a necessidade de considerar algumas alterações no quadro jurídico. Existe um nível crescente de conflitualidade, não em termos estruturais até agora, mas sim entre distintos grupos e interesses individuais: comunidades versus investidores e/ou o Estado, conflitos entre investidores que querem ocupar o mesmo espaço, abusos de poder e consequências de erros por parte de serviços públicos ainda bastante fracos.

Para além deste factores mais simples, há outras questões mais complexas. Em primeiro lugar a terra ainda não pode ser usada como garantia bancária. Em segundo lugar, existem um certo nível de incerteza sobre as garantias do Estado perante a segurança do

DUAT a longo prazo, com destaque no momento de transferência do titular actual até um terceiro que está a comprar as benfeitorias criadas e investidas.

Em terceiro lugar, os direitos das comunidades não estão claras no contexto da cedência que fazem das suas terras aos investidores ou outros implementadores de projectos de rendimentos. O resultado destes factores é que depois de varios anos de crescimento pos-guerra, *não há mais crescimento na economia agrária*. O campones fica altamente limitado pela sua própria capacidade de mão-de-obra, sem acesso a novos fundos de crédito para assumir novas formas de produção; o privado também não consegue encontrar os financiamentos necessários para realizar o seu projecto de investimento; e o Estado não está conseguir colher o rendimento proveniente dos varios tipos de impostos relacionados com a gestão das terras, para investir em infraestruturas e oferecer incentivos que poderão reduzir os altos custos de transacção (riscos) encontrados na economia rural.

Finalmente, olhando aos conflitos de terras actuais como indicador, há uma gama de problemas ligados à implementação institucional e técnica da Lei de Terras que estão imedir a realização do seu grande potencial como instrumento de desenvolvimento equitativo e sustentável (discutidos a seguir).

É importante salientar neste contexto que a ‘questão terra’ por si só não é um impedimento grave no desenvolvimento nacional neste momento – até ao contrário. Neste momento *há um consenso nacional contra a ideia de privatizar a terra*, pois poderá no contexto actual de fracos serviços públicos e direitos ainda não-registados, de níveis de conhecimento dos seus direitos por parte dos cidadãos rurais, etc, provocar uma onda de ocupações por parte dos interesses mais poderosos e um êxodo rural de camponeses. Todos os interesses também aceitam que o quadro legal actual de facto oferece as condições mínimas para garantir um retorno ao investimento privado, se for bem implementado e fiscalizado.

Existem muito outros factores que, no seu conjunto, influenciam muito mais ainda, e fazer da agricultura um negocio altamente arriscado: infraestruturas públicas deficientes (estradas, portos, pontes), uma cultura de burocracia pesada ainda profundamente enraizada, a falta de confiança no sistema judiciário como mecanismo para defender contractos e impor a lei, sistemas financeiros inadequados (falta total de um sistema de crédito rural). Mesmo assim, a terra *é um factor central* na produção nacional, *é a base de sustento* de milhões de Moçambicanos, e deve se tornar muito mais produtiva para o beneficio de todos que nela dependem.

1.3. Levantamento geral dos problemas do país na área de terras

Nos pontos anteriores tratou-se espelhar os problemas mais relevantes relativamente à questão da terra em Moçambique e por essa via alguns dos problemas ligados à questão agrária, nomeadamente:

- extensas áreas aráveis continuam sem serem aproveitadas ao longo do país. Segundo dados disponíveis o nível de aproveitamento da terra se situa apenas em 14% do total de 36 milhões de terras aráveis²⁵;

²⁵ Notícias Lusófonas, in www.macua.blogs.com/moambique, visitada em 26.05.2006.

- se bem que o nível de conflitos de terras há situações que o país não deve perder de vista procurando solucioná-los ou preveni-las, principalmente as ligas à posse de terras por parte de camadas pobres das zonas urbanas, da mulher nas zonas rurais e das comunidades locais em áreas de muita procura de terras como junto das zonas costeiras, ao longo dos corredores rodoviários, dos parques e reservas nacionais, junto dos regadios e dos principais cursos de águas, etc.;
- com efeito, reconhece-se que os conflitos existentes não são de nível ou dimensão estrutural, quer dizer, não há tensões e conflitos violentos pelo país provocados pela luta pela terra; se calhar por enquanto, mas podem a médio prazo começarem a criar bolsas de “sem terras”²⁶;
- existe hoje um consenso alargado nacional no sentido de que a actual lei da terra é mais adequada em face da situação e momento que o país atravessa, mas a problemática da transmissibilidade dos direitos da terra está no centro das preocupações dos utilizadores da terra;
- a reforma agrária carece de uma estratégia que possa ligar os avanços fundiários com o desenvolvimento rural, nomeadamente a falta de mecanismos sólidos e sistémicos de financiamento regular e de longo prazo à agricultura;
- falta de adequada harmonização das diversas leis sobre os recursos naturais, incluindo a coordenação inter-institucional;
- necessidade de se melhorar e se completar o edifício legal sobre a terra e os restantes recursos naturais, particularmente em áreas sensíveis como as relativas ao acesso e uso de áreas reservadas à caça (coutadas e fazendas do bravo);
- necessidade melhoria da fiscalização e reforço das medidas de gestão ambiental, particularmente para actividades ao turismo, mineração e exploração florestal.

Estes pontos todos sublinham a necessidade promover uma estratégia que combina a prevenção e solução dos conflitos pontuais e potenciais, na qual se incluem medidas tais como:

- melhoria da implementação da LT potenciando os aspectos progressivos do actual quadro legal e deste modo assegurando os ganhos já obtidos até aqui desde 1975 e em particular em 1997 com a aprovação da nova Lei de Terras;
- avançar rapidamente na identificação e registo dos direitos adquiridos por ocupação, de acordo com normas costumeiras e por ‘boa fé’;
- melhorar o processo de consulta ou auscultação das comunidades locais no âmbito das concessões pela Administração pública de direitos sobre a terra ou outros recursos naturais como a florestas e fauna bravia;
- avançar muito rapidamente na regulamentação das questões ainda pendentes da LT e da legislação de florestas e fauna bravia, nomeadamente sobre a gestão de solo urbano, maneo comunitário, papel das comunidades locais; fiscalização comunitário no uso dos recursos naturais, transferência de direitos ligados ao DUAT, assim como avançar na aprovação da legislação que ainda falta no quadro do acesso e uso da terra, concretamente, a Lei do Ordenamento territorial Estado.

²⁶ Tanner 2005: Land Rights and Enclosures: implementing the Mozambican Land Law in Practice. International Conference on the Changing Politics of Land in Africa: domestic policies, crisis management, and regional norms, University of Pretoria, 28-29 November 2005

Mas do outro lado, reconhece-se que há questões que poderão contribuir para o cenário de conflitos de terras independentemente do quadro legal e institucional existente. São as questões ligadas com o desenvolvimento rural do país. Por isso é essencial que, ao mesmo tempo, esta implementação da lei de terras seja centrada numa estratégia de desenvolvimento rural que ofereça tanto ao camponês como ao privado, os meios necessários para aproveitar todos os seus recursos definidos e protegidos por lei.

2. Situação actual do país e desafios

2.1. Posse da terra

A questão do acesso, uso, e segurança da posse de terra, foi de algum modo afluída nos capítulos anteriores.

A Lei de Terras de 1997 introduziu varias inovações que, no contexto da estrutura agrária do país, não implicaram uma reforma no sentido de uma redistribuição da terra, mas sim um processo de reforma jurídica com base no reconhecimento dos direitos existentes da população rural, na sua grande maioria pobre e inalfabeta.

Resumindo o quadro legal sobre o assunto se pode dizer, que temos como princípios:

- a terra foi colocada num único Fundo de terras, o Fundo Estatal de Terras,²⁷ e toda ela colocada à disposição de todos cidadãos sem priorização logo à partida de algum fim ou forma particular de exploração como aconteceu com a lei de 1979 em que no acesso à terra tinham prioridade as empresas estatais e cooperativas agrícolas, ou como a terra era tratada no tempo colonial através de estratificação de terras e áreas, segundo as diversas formas de apropriação da terra;
- todos cidadãos tem iguais direitos de acesso, desde que interessados, e para diversos fins;²⁸
- tratamento especial no acesso de grupos vulneráveis como a mulher e as comunidades locais;
- o Estado, isto é, a sua máquina administrativa, através de vários níveis de organização tem a tarefa de facilitar o acesso, moderando os vários interesses postos, cuidando da equidade e justiça nesse acesso, através um mecanismo descentralizado que começa, dependendo da área pretendida, pelo Administrador distrital, Presidente do Conselho Municipal, Governador provincial, Ministro da Agricultura e Conselho de Ministros.²⁹ Esta forma é referida na lei de terras como a aquisição de terras por autorização³⁰. Mas pode-se obter legalmente terras para a agricultura e habitação própria, directamente junto das comunidades desde que sendo pessoa singular nacional e não se destine a grandes investimentos³¹. É o reconhecimento pelo Estado da validade das normas e práticas costumeiras ao lado das normas escritas o que significa que as

²⁷ Artigo 4 da LT.

²⁸ Artigo 10 da LT.

²⁹ Artigos 22 e 23 da LT.

³⁰ Artigo 12, alínea c) da LT.

³¹ Artigo 12, alínea a) da LT.

comunidades locais através das suas estruturas tradicionais e outras são também entidades administrativas da terra³². De facto a LT inaugurou em Moçambique o pluralismo jurídico como reconhecimento e garantia de intervenção de convivência de várias ordens normativas ao abrigo da mesma Constituição, como formas de conformação de interesses sociais e de resolução de respectivos conflitos³³;

- também pode-se obter terra sem a intervenção directa do Estado e nem das estruturas comunitárias, por iniciativa própria do cidadão, que decida instalar-se num terreno e começa a fazer seu uso e aproveitamento. Esta forma de apropriação da terra é válida para os cidadãos nacionais desde que no processo não tenha havido violência, força ou outra forma ilegal de aquisição original de direitos sobre coisas imóveis aparentemente sem dono. Passados 10 anos de ocupação da terra nessas condições, o cidadão adquire um direito de uso e aproveitamento definitivo e igual ao adquirido através do Estado ou das práticas e normas costumeiras³⁴. Basta ao cidadão apresentar a provas dessa situação, evidentemente testemunhal e pode até requerer a demarcação do respectivo terreno e emissão de um título;
- cidadãos estrangeiros, singularmente ou através de empresas, só podem obter terras quando estejam a residir a mais de cinco anos em território moçambicano, para o primeiro caso ou se estiverem constituídas ou registadas em Moçambique, para o segundo caso³⁵;
- reconhecimento da comunidade local como uma nova entidade jurídica de fins (interesses comuns sobre áreas habitacionais, agrícolas, florestas, pastagens, fontes de água, etc.), população (agrupamento de famílias e indivíduos) e território (área territorial até a Localidade) com legitimidade e capacidade para adquirir, defender e exercer direitos da terra³⁶ em qualquer instância, incluindo tribunais. lega

A Lei aprovada em 1997 foi no ano seguinte complementada com um regulamento, o que clarificou muitas das questões ligadas ao acesso e posse da terra, particularmente ao nível das zonas rurais uma vez que o actual Regulamento da Lei de Terras, como princípio, não foi aprovado para se aplicar às zonas urbanas³⁷.

Com vista a se conferir maior segurança à posse de terra por parte das comunidades e cidadãos rurais, em particular, a LT inovou um outro princípio jurídico ligado a garantia dos direitos reais que assenta no reconhecimento da prova documental como a mãe das provas. No entanto a LT de terras veio dizer que prova testemunhal tem igual valor para provar os direitos da terra³⁸.

Considerando que o acesso, uso e posse da terra cria dois tipos de relações:

- a relação que se estabelece entre os utilizadores e as instituições do Estado que autorizam o direito de uso e aproveitamento da terra (relações público-

³² Artigo 24 da LT.

³³ Art. 4 da Constituição

³⁴ Artigo 12, alínea b) da LT.

³⁵ Artigo 11 da LT.

³⁶ Artigo 12, alínea a) da LT

³⁷ Art. 2 do Regulamento da Lei de Terras, aprovado pelo Dec. n.º.66/98, de 8 de Dezembro.

³⁸ Artigo 15 da LT.

administrativas), os conflitos que aí decorrem são resolvidos com intervenção dos vários órgãos dos poderes do Estado através de mecanismos tais como a reclamação, recurso hierárquico, queixa e petição. Mas também a intervenção do judiciários (Procuradoria da República e Tribunal Administrativo);

- as relações entre os vários utilizadores (relações privadas), os conflitos que decorrem são resolvidos por instâncias ou mecanismos ligados à mediação, negociação e arbitragem. Mas também com particular recursos aos Tribunais Judiciais.

A implementação deste quadro a avaliar pelo nível ainda baixo de conflitos no que diz respeito a posse e segurança da terra, pode-se classificar como não conhecendo muita controvérsia dada a existência de muita terra disponível e não havendo muita demanda fora das situações que se observam junto das grandes cidades, ou zonas com muito potencial turístico e agrícola (junto dos grandes regadios ou cursos de água e nas zonas férteis).

Pois, a mensagem final aqui é a de que não existem problemas estruturais quanto ao acesso, uso e posse da terra em Moçambique.

No entanto há áreas que não foram suficientemente tratadas pela LT e outra legislação afim, concretamente no plano das relações dos direitos adquiridos ao abrigo da LT e dos direitos adquiridos nos termos de outra legislação ligada ao acesso e uso de outros recursos naturais, como as florestas e faunas bravia, os recursos minerais, as águas e as leis que tratam do acesso à actividades económicas com demanda directa da terra como o turismo. O que se observa é que claramente esse último bloco de legislação, que apareceu relativamente depois da LT, veio a colocar supremacia dos direitos que confere relativamente aos direitos conferidos pela LT. Neste caso o direito de uso e aproveitamento da terra deve conviver ou ceder perante os direitos de exploração florestal, os direitos de caça, ou direitos de exploração mineira, etc. Mas este quadro não encontra fácil implementação colocando sérios problemas e conflitos de direitos. Também a fraca coordenação inter-institucional contribui para a falta de mecanismos e práticas de prevenção e resolução de possíveis conflitos de direitos decorrentes das várias leis sobre os recursos naturais.

Um ponto à parte neste capítulo é a discussão actual sobre a **transmissão** do direito de uso e aproveitamento da terra, ou seja a possibilidade de sua passagem de um titular para outro, de princípio por iniciativa e vontade própria (autonomia e liberdade) dos intervenientes³⁹.

Talvez agora seja a única questão de maior discussão já que fruto de eventos sucessivos ocorridos nos últimos meses, nomeadamente, a Conferência sobre o Desenvolvimento Agrário em vista da Conferência do Rio (Brasil)⁴⁰, durante a 9ª. Conferência do Sector Privado⁴¹ e durante a Reunião de Consulta Nacional no âmbito do presente Projecto da SADC de Apoio a Iniciativas de Reformas da Terra e Agrária, ***os principais actores clarificaram as suas posições como não pretendendo defender a privatização da terra***

³⁹ Para uma discussão mais aprofundada, veja-se André J. Calengo, “A Natureza Jurídica...” pp. 1-50 (33).

⁴⁰ Organizada pela ROSA- Rede das ONGS do Sector Agrário, em Maputo, Dezembro de 2005.

⁴¹ Organizado pelo CTA- Confederação de associações económicas (empregadores) moçambicanas, em Maputo, de 3 a 5 de Maio de 2006.

em Moçambique, mas sim apenas melhorar aspectos da actual lei que constituem um impedimento para o desenvolvimento da agricultura no país.

E segundo algumas opiniões, como as do sector privado da agricultura comercial, entre os factores que impedem o desenvolvimento da agricultura em Moçambique, apontam aqueles ligados à transmissibilidade do direito do uso e aproveitamento da terra.

Mas vejamos o que a legislação sobre terras diz a respeito⁴²:

- o direito de uso e aproveitamento da terra pode ser transmitido por herança, sem destinação de sexo;
- as casas, infra-estruturas, construções e benfeitorias ou outros edifícios existentes num terreno mas sem uma autonomia funcional e económica relativamente ao terreno só podem ser transmitidas se autorizado pela entidade estatal que intervém na administração da terra na área e nível que se encontra o terreno que alberga os bens a transferir. Mas depois essa transmissão deve ser feita perante um notário público;
- as casas, infra-estruturas, construções, benfeitorias ou outros edifícios existentes num terreno com uma autonomia funcional e económica relativamente ao terreno podem ser livremente transmitidos e sua transmissão implica a transmissão automática de todos os direitos sobre o terreno, ou seja, do próprio direito de uso e aproveitamento da terra;
- o titular do direito de uso e aproveitamento da terra sobre um terreno pode hipotecar as casas, construções ou benfeitorias existentes no seu terreno desde que a construção desses bens tenha sido autorizada pela entidade estatal que intervém na administração da terra na área e nível que se encontra o terreno que alberga os bens a hipotecar.
- a celebração de contratos de cessão de exploração de um empreendimento agropecuário outro afim está, também, dependente da autorização da entidade estatal que intervém na administração da terra na área e nível que se encontra o terreno que alberga o empreendimento a transaccionar.

É apenas isso que diz a lei mas a prática indica que:

- transmissão do direito de uso e aproveitamento da terra e de outros direitos afins, com recurso a formas onerosas, através de normas e práticas costumeiras, incluindo o arrendamento e o aluguer;
- contratos de cessão de “propriedades agrícolas ou outras afins” entre exploradores privados sem a prévia autorização das entidades competentes.

Pontos Fortes e Fracos, Oportunidades e Ameaças

Pontos fortes:

- Acesso à terra para todos;
- Existência de grandes extensões de terra disponível e não aproveitadas;
- Quadro legal consensual.

Pontos fracos:

⁴² Art.16 da LT e Arts. 15 e 16 do Reg.LT

- Fraqueza dos órgãos que intervêm na administração da terra, sinais de corrupção e má fé quer dos implementadores, quer dos requerentes;
- Falta de regulamento da lei quanto às zonas urbanas;
- Demora no processamento de pedidos embora tenham reduzido o tempo de resposta legal para resposta (90 dias);
- Zonas de penumbra quanto à transferência de direitos ligados da terra e afins.

Oportunidades:

- Consenso nacional quanto a questão da não privatização da terra, no sentido de que não é um problema para o país e deste modo permite aos actores concentrarem-se em questões mais práticas, como as ligadas à capacidade das instituições do Estado, à transferência dos direitos da terra, aos mecanismos de previsão e resolução de conflitos, etc.;
- Contínua abertura dos parceiros de cooperação em continuarem a apoiar acções visando a garantia da posse da terra pelas comunidades;
- Procura de terra por grandes investidores estrangeiros para a agricultura, turismo e outros empreendimentos económicos.

Ameaças:

- Estado distante dos cidadãos e das comunidades locais, dirimindo-se até das suas funções de garante da equidade e justiça na posse de terras e aparentemente deixando agora tudo nas mãos das ONG's;
- Pressão sobre a terra urbana, o que poderá constituir um problema para o país num futuro próximo, quando se tem em conta que segundo projecções do governo por volta de 2015 existirá uma tendência de equilíbrio entre as populações vivendo nas zonas rural e urbana, perante um quadro actual de 31,3 %urbana e 08,7 % rural⁴³;
- Aumento do fenómeno de especulação de terras particularmente nas zonas urbanas.
- Corrupção no sector público com impactos imediatos na posse de terras por parte dos pobres e comunidades locais rurais.

2.2. Administração da terra

O actual quadro legal e institucional sobre a terra identifica vários níveis, horizontal e vertical, de responsabilidades e de intervenção na administração e gestão da terra. Em primeiro lugar, a agência do Estado dotado com a maior responsabilidade pela administração de terras é a Direcção Nacional de Terras e Florestas (DINATEF). Porém, esta entidade acaba de passar por um processo de reforma profunda, sendo até 2004 a Direcção Nacional de Geografia e Cadastro, ainda basicamente em moldes ainda coloniais em termos de estrutura e a sua orientação para interesses 'urbanos' ou 'modernos'.

A nova DINATEF vai se manter os departamentos de cadastro de agrimensura do passado, agora encarregados com a construção de um novo Cadastro Nacional digitalizado e multi-funcional, discutido em pormenores em seguir. No entanto, a sua responsabilidade pela gestão da terra hoje é também diluída – e até confundida – pela

⁴³ INE, Agenda Estatística 2006.

separação das áreas de conservação do seu âmbito de jurisdição, entregues ao Ministério de Turismo em 2000 onde a Direcção Nacional das Áreas de Conservação foi criada para este fim. Esta divisão *de facto* do país entre duas entidades administrativas chaves e poderosas está a criar uma serie de dificuldades que serão discutidas.

A estrutura da DINATEF vai verticalmente até o nível distrital, com Serviços Provincias de Geografia e Cadastro situados nas Direcções Provinciais de Agricultura, e um número limitado de Serviços Distritais também nas Direcções Distritais de Agricultura. Do lado da DNAC, cada província também tem a sua Direcção Provincial de Turismo, embora existem muitos poucos Direcções Distritais de Turismo até este momento.

As inovações trazidas pela Lei de Terras de 1997 também implicavam / toruxeram novas formas de gestão e de administração de terra que tomavam em conta a realidade sociológica de Moçambique, e que foram capazes de responder tecnicamente ao desafio de administrar direitos que baseiam-se em sistemas de produção muito diferentes às explorações classicas administradas pelos serviços públicos.

Portanto, como resultado das inovações jurídicas da Lei 19/97, ao nível mais baixo, a próprio comunidade local, entidade definida pela Lei de Terras, também tem algumas funções administrativas legalmente atribuidas. Através do reconhecimento do sistema costumeiro como uma das formas pelas quais é possível adquirir o Direito de Uso e Aproveitamento da Terra atribuido pelo Estado, a comunidade é dotada *de facto* com a competência de atribuir e gestionar DUATs em nome do Estado. Também tem a função prescrita por lei, de participar na atribuição de novos DUATs aos privados, na resolução de conflitos, e na gestão dos recursos naturais num sentido mais global.

Para além desta estrutura mais focada em questões fundiárias, existem outros serviços e departamentos que lidam com a gestão de terras e que tem uma grande influência. O sector das Florestas e Fauna Bravia, agora integrado com o das terras na nova DINATEF, exerce uma grande influência sobre o acesso e o uso dos recursos naturais encontrados sobre a terra, que ainda se mantem como propriedade do Estado mesmo se existe um DUAT sobre a mesma área. Este controle incide na entrada de empresas madeiros por exemplo, exigindo consultas com as comunidades locais, e a aplicação de impostos que são posteriormente parcialmente compartilhados com as comunidades.

O sector mineiro também tem fortes direitos sobre a terra, e até podem exigir a saída de um titular do DUAT se haver um forte interesse nacional em explorar os recursos mineiros numa determinada região. Outros sectores como as aguas e as pescas, para além do turismo, também intervem na gestão de terra e dos recursos. E finalmente neste quadro global, o Ministério de Coordenação Ambiental exerce uma função reguladora nas actividades permitidas na terra, exigindo Estudos de Impacto Ambiental e criando uma serie de novos ‘direitos difusos’ em prol da protecção do meio ambiente e da vida sana da população, que interagem directamente com os direitos e funções mais estreitamente ligados a ‘ questão terra’.

Olhando a esta diversidade administrativa, não é difícil perceber que o Estado Moçamabicano até agora está enfrentar dificuldades estabelecer uma inovadora estrutura institucional e técnica para enfrentar os múltiplos desafios de hoje no que concerne a administração fundiária. No contexto específico das terras, um dos factores

centrais neste contexto é o facto que, para além da existência de um quadro legal bastante progressivo e claro, a grande maioria dos direitos reconhecidos por lei *ainda não são registados*.

Porém, deve-se salientar o facto que os serviços públicos resolveram aplicar as provisões legislativas no que concerne a *consulta comunitária* como maior vigor. No período desde a aprovação da Lei 19/97 até agora, eles olharam à consulta como o melhor mecanismo para proteger os direitos locais, realizada no momento da chegada do novo investidor que queira ocupar algum terreno local. O outro instrumento criado por lei para proteger os DUATs locais é a *delimitação dos direitos das comunidades e dos ocupantes de boa fé*. No entanto, nos anos depois da aprovação da Lei 19/97, a grande maioria dos trabalhos feitos para implementar este instrumento e dar as comunidades uma cobertura jurídica muito mais forte, foram realizados pelas ONGs com fundos bilaterais atribuídos explicitamente para este fim.

a) Consulta à comunidade local

A consulta comunitária é exigida por lei, cada vez que houver um pedido ao Estado para um novo DUAT. A consulta tem dois objectivos básicos:

- confirmar que a terra pretendida para o projecto está ‘livre de ocupação’;
- se já existem DUATs sobre a área, a consulta servirá para estabelecer as condições da ‘parceria’ entre o titular e o requerente, que condicionam a cedência do DUAT da comunidade ou outro ocupante local, ao novo investidor.

A lei exige que o processo deve ser acompanhado pela Administração Distrital, bem como um técnico cadastral. Uma acta da consulta é elaborada, e assinada por 3 até 9 membros da comunidade local. Para além destes elementos básicos, não há muito na lei sobre os procedimentos mais detalhados. Porém, existem princípios em varias provisões da Lei de Terras que indicam quais são as outras condições mínimas numa consulta. Por exemplo, ao DUAT de uma comunidade local aplicam-se as regras de compropriedade estipuladas no Código Civil. Estas regras exigem que todos os membros da comunidade local se envolvam nas decisões da colectividade sobre a gestão do seu DUAT, incluindo se uma parte da sua terra será entregue a um terceiro.

Este princípio então indica que seria necessário realizar pelo menos duas reuniões, para permitir aos líderes da comunidade local uma *consulta interna* entre os seus membros, antes de tomar uma decisão e aceitar as condições oferecidas pelo requerente.

Deve ser sublinhado o facto que em quase todos os novos pedidos para um DUAT, uma consulta é realizada. Quer dizer, qualquer interveniente é obrigado por lei e pela postura correcta das agências públicas, reconhecer que existem direitos locais, e que estes direitos devem ser respeitados no processo de aquisição do novo DUAT. Até este ponto, os serviços públicos estão a cumprir com a lei e a Lei de Terras pode ser visto como uma medida bem sucedida na luta para evitar uma classe de ‘sem terras’ em Moçambique.

Noutro lado, há muita evidência que a maioria de consultas são mal feitas, resultando por sua vez em conflitos complexos entre os locais e os investidores que posteriormente ocupam a terra. Raramente são realizadas mais de uma reunião, e na maioria de casos as decisões são tomadas por um pequeno grupo de comunitários, nem

sempre incluindo os líderes legítimos da comunidade. Para além disto, as Actas são frequentemente inadequadamente preenchidos, e não conseguem incluir toda a informação concordada.

Os comunitários também não são bem aconselhados sobre os seus direitos antes do processo, e muitas das vezes não percebem o valor do ben que estão a transferir, pedindo coisas pequenas e outras ajudas ao investidor que de modo nenhum não corespondem ao valor real ou ao potencial rendimento previsto com base no uso do seu recurso terra.

Finalmente há muita evidência de compromissos não cumpridos por parte dos requerentes, cujo interesse principal é conseguir o parecer positivo das comunidades antes de avançar com o processo mais complexo e burocrático do novo pedido. Este mesmo objectivo é também o que orienta a postura da brigada técnica pública, que também é obrigado por diretrizes superiores, conseguir o novo DUAT para o novo investidor e completar todo o processo em menos de 90 dias (embora este limite indicativo é meramente um alvo de desempenho colocado pelo Ministério e não tem nenhuma base legal).

Portanto, a consulta é um avanço sério e significativo na luta para reconhecer e proteger os direitos locais. Mas a sua maneira de implementação ainda merece muita atenção, para que este instrumento possa realizar todo o seu potencial como um instrumento em prol do desenvolvimento local.

Bem aplicado, a consulta é capaz de criar uma situação onde todas partes ganham:

- a comunidade consegue recursos novos de um valor que realmente corresponde ao valor da sua terra e/ou ao valor da actividade pretendida, e com estes podem seguir novos caminhos de desenvolvimento em condições de autonomia e independentemente de apoio externo;
- o investidor consegue o seu recursos desejado, em condições mais seguras com base num bom futuro relacionamento com a comunidade local;
- o Estado consegue o investimento desejado, que traz benefícios para todos, e está a garantir que os seus cidadãos ganham justamente do processo, de tal modo que permite-lhes uma maior segurança alimentar e uma participação mais directa nas novas actividades a serem implementadas.

Pontos Fortes e Fracos, Oportunidades e Ameaças

Pontos Fortes:

- a consulta comunitária é sempre realizada desde que foi aprovada a Lei de Terras de 1997;
- consequentemente os direitos locais são minimamente respeitados e a população está a começar a se envolver no processo de desenvolvimento local como '*stakeholders*';
- no lado da população local há um crescente conhecimento dos seus direitos e como os exercer no contexto da consulta, com destaque nas comunidades mais educadas sobre os novos processos económicos e como negociar com os investidores/Estado;

- no lado dos investidores, muitos reconhecem o valor de uma consulta bem realizada, uma vez que eles entendem a base jurídica da situação, de direitos locais já adquiridos mas que podem ser negociados de modo igual a qualquer outra transacção comercial;
- existem varios casos de consultas bem realizadas, onde os dois lados e o Estado estão a ganhar benefícios significativos em prol de um desenvolvimento mais equitativo e seguro.

Pontos fracos:

- muitas consultas realizam-se sem um processo de educação cívica adequada onde os comunitários estão informados sobre os seus direitos;
- os procedimentos indicados não permitem um processo de consulta interna, devido a pressão de terminar o processo dentro do período de 90 dias;
- nem os técnicos encarregados com a consulta, nem os oficiais da Administração Distrital, são formados nas técnicas de trabalho comunitário e participativas essenciais para garantir o êxito deste tipo de trabalho, e pouco entendem a função do processo como um instrumento de desenvolvimento equitativo.

Oportunidades:

- o programa de mapeamento, se for bem implementado de acordo com as provisões do Anexo Técnico aos Regulamentos da Lei de Terra, oferece uma boa oportunidade informar uma grande número de comunidades sobre os seus direitos, e sobre o potencial económico dos seus recursos delimitados, *antes de iniciar o processo da consulta*;
- existem bons casos de consultas bem sucedidas que poderão servir como modelos para uma abordagem melhorada e mais justa.

Ameaças:

- muitos grupos chaves - oficiais públicos, investidores etc - ainda olham para a consulta como um constrangimento que impede o investimento, e não como uma oportunidade de construir um processo mais inclusivo que traz melhores benefícios para todos;
- embora existem ‘investidores sérios’ que entendem a lógica de negociar; constructivamente com as comunidades para assegurar o futuro do seu investimento, ainda há muitos que não aceitam que as comunidades dispõem de um direito sério e legítimo perante a lei, e que não tem a minima intenção cumprir com as suas obrigações uma vez conseguida o parecer positivo da comunidade;
- ainda não existem mecanismos suficientemente acessíveis e eficazes para fiscalizar o cumprimento dos acordos entre a comunidade e o investidor, que no fundo são contractos comerciais igual a qualquer outro contracto entre privados, e garantido por lei;

b) Demarcação dos direitos adquiridos por ocupação

A identificação e registo dos direitos adquiridos por ocupação representa a parte mais progressiva e até radical da Lei de Terras dce 1997. Estes objectivos fazem parte do processo de *delimitação dos direitos das comunidades locais e dos ocupantes de boa-fé*.

Este processo deve seguir a metodologia prescrita por lei, e indicada detalhadamente no Anexo Técnico (AT) aos Regulamentos da Lei de Terras. O AT indica também as situações prioritárias onde uma delimitação deve ser realizada:

- em áreas de grande conflito sobre a terra
- em áreas onde um novo projecto privado e estatal é proposto
- ao pedido da comunidade local

A delimitação é uma técnica altamente participativa, e na realidade permite a própria comunidade se definir, de acordo com as condições culturais e agro-ecológicas de cada região. O processo deve incluir entrevistas com grupos diversos da comunidade – os homens, as mulheres, líderes, jovens – para garantir uma visão completa e consensual da ocupação do seu território por parte da comunidade em questão. São investigados varios aspectos desta ‘ocupação’:

- a historia da comunidade no lugar;
- o sistema de produção (para entender aspectos como agricultura itinerante ou sazonal, por exemplo, e incluir recursos explorados comunamente, tais como florestas e pastagens);
- sitios de valor cultural (cimiterios, matos sagrados, campos de futebol, etc)
- a evolução da população e do seu uso dos recursos locais (para identificar áreas para o uso de futuras gerações);
- organização social e política da comunidade.

Realizada desta maneira, a delimitação serve para fazer muito mais que a identificação dos limites espaciais do DUAT comunitário. Permite uma reflexão profundo sobre os recursos locais e o seu potencial, educa a comunidade perante os seus direitos e outros processos de desenvolvimento iminentes, reforça a organização interna e democrática da comunidade, e facilita a elaboração de planos locais de uso de terra.

Pontos Fortes e Fracos, Oportunidades e Ameaças

Pontos Fortes:

- foram realizados algumas 250 – 300 delimitações ao longo do país até agora
- em áreas de grande demanda pela terra, as comunidades locais estão a entender o valor da medida para reforçar e proteger os seus direitos atribuidos por lei
- onde existem bons programas de apoio, as comunidades estão a conseguir elaborar planos de uso que também indicam com antecedência, áreas que queiram oferecer aos potenciais investidores (facilitando o processo de investimento e até contribuindo a um processo de novos DUATs que responda ao alvo de 90 dias)

Pontos fracos:

- a delimitação até agora não tem grande apoio do lado público, sendo visto como um processo moroso e caro que pode desestimular o processo de investimento privado
- a delimitação exige técnicos bem formados em técnicas participativas, e com aptidão especial para o tipo de trabalho exigido, algo que não sempre possível garantir

- a Certidão, embora sendo documento comprovativo da existência do DUAT da comunidade, *não é um título*.
- a organização interna das comunidades as vezes não é forte, e o processo as vezes não envolve todos os membros de uma comunidade

Oportunidades:

- o Programa de Mapeamento oferece uma grande oportunidade avançar com um campanha de delimitação para comprovar e assegurar com mais força, os DUATs reconhecidos por lei
- existem nas ONGs uma grande experiência acumulada para apoiar este trabalho
- do lado dos doadores, há novas iniciativas que vão financiar este processo também, atribuindo fundos às comunidades que pedem fazer a delimitação
- há um reconhecimento mesmo no lado do sector privado, das vantagens deste processo, para completar o cadastro nacional e facilitar um melhor processo de negociação e acesso pacífico e constructivo às terras locais

Ameaças:

- no lado público há poucos técnicos formados neste trabalho
- a preocupação com a tramitação de novos DUATs dentro de 90 dias ainda poderá obstaculizar o compromisso seguir o caminho correcto de delimitação
- os agrimensores privados até agora contractados para fazer o mapeamento em distritos pilôto, evidentemente não domina a metodologia do Anexo Técnico, e seguem o caminho mais conservador de identificar explorações físicas em vez de direitos menos visíveis e mais extensivos, que incluem áreas não actualmente trabalhadas
- já foram atribuídos muitos novos DUATs em áreas comunitárias onde o processo de consulta não foi precidida por uma delimitação, e onde já existem hoje conflictos sobre a área atribuída ao investidor sem o pleno conhecimento de todos os membros da comunidade – nestes casos a delimitação é capaz de gerir problemas complexos, que precisam de uma estratégia clara e transparente para a sua resolução ‘em serviço’

2.3. Planificação do uso da terra e desenvolvimento

a) *Planeamento ao nível macro*

Moçambique ainda não tem uma lei compreensiva de planeamento e ordenamento da terra, ou seja, a zonagem da terra em determinadas áreas destinadas para diversos fins como ‘uso agrário’, ‘turismo’, ou ‘residencial’. Porém uma nova *Lei de Ordenamento Territorial* está numa fase avançada de elaboração, e será discutida pelo Conselho de Ministros em Junho de 2006. Se for aprovada, o Projecto Lei será submetida à Assembleia Nacional, ainda este ano se haver espaço no calendario legislativo⁴⁴.

A nova lei inclui provisões importante para não-prejudicar direitos existentes ao abrigo de outras leis, explicitando neste contexto a Lei de Terras. A entidade responsável pelo

⁴⁴ Segundo informação prestada pelo Director Nacional Adjunto, Sr. António Tovela durante a Reunião Nacional de Consulta sobre Reformas da Terra e Agrária, Maputo, 24 de Maio de 2006.

processo é a Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial (DINAPOT) do Ministério para a Coordenação Ambiental (MICOA).

O MICOA/DINAPOT também faz parte do programa maior para criar um Cadastro Nacional multifuncional e digitalizado, liderado pelo Direcção Nacional de Terras e Florestas (DINATEF) no Ministério da Agricultura (MINAG). O *Programa de Mapeamento do Uso e Ocupação de Terra* vai unificar toda a informação disponível de varios sectores e das ONGs, sobre o uso e ocupação da terra. O objectivo fundamental é completar a base de dados nacional sobre a ocupação e o uso, reconhecendo agora que mais de 70 por cento das explorações agrárias não são registadas.

Estas áreas não registadas são aquelas onde o DUAT é já adquirido através por *normas e práticas costumeiras* ou por *ocupação de boa fé*, segunda Artigo 12 da Lei de Terras. O registo destes DUATs não é obrigatório, embora o processo de registo é desejável por varias razões que são levantadas mais em diante.

Actualmente as mapas cadastrais do país mostra que há muita ‘terra livre’ para além dos novos DUATs adquiridos por pedidos ao Estado, o que não corresponde à realidade jurídica e sociológica. Este vazio na base de dados pública cria grandes dificuldades no processo de investimento e de planeamento, e será ser abordado no futuro pelo Programa de Mapeamento de um lado, e pelo processo mais gradual e ‘*demand driven*’ de delimitação dos DUATs adquiridos por ocupação, principalmente apoiada pelas ONGs.

O novo cadastro digitalizado também vai integrar outros dados tais como as divisões administrativas, qualidade de solos, estradas, áreas de conservação etc. O objectivo é facilitar um planeamento mais racional e um processo de investimento mais suave, evitando conflitos entre comunidades locais e investidores. A base do programa é o actual Cadastro Nacional, que de momento está na fase inicial de modernização, incluindo aspectos de software (o desenho de um sistema gestão da informação sobre a terra (LIMS)) e de hardware (necessidade de criar uma rede digital que liga todos os serviços públicos centrais, bem como as suas filiais provinciais e distritais).

Até o fim deste processo ambicioso, o país ainda continua funcionar com varios bases de dados sectoriais, cada um com as suas especificidades, e ainda há muito a fazer para assegurar a coordenação intersectorial e interinstitucional necessária para implementar a visão de um sistema integrado.

Por enquanto, o planeamento faz-se pontualmente, seguindo diversos iniciativas públicas e privadas, incluindo das ONGs. Por exemplo, a Lei de Terras exige um *Plano de Uso* para acompanhar um novo pedido ao Estado, bem como outras exigências obrigatórias como *estudos de impacto ambiental*. Por sua vez, estes estudos representam um momento de planeamento decisivo, em termos do uso futuro e do uso sustentável do recurso em questão. As entidades técnicas competentes tentam, ao melhor possível, avaliar estas propostas tomando em conta orientações e políticas existentes sobre o tipo de uso possível numa determinada área (agricultura, exploração madeireira etc).

Também já existem áreas classificadas e registadas como *domínio público*, onde há limitações sobre o uso permitido, especificando em certos casos que não é possível

adquirir DUATs e que é necessário uma licença do estado realizar uma determinada actividade económica. Na lei de terras, tais áreas incluem⁴⁵:

- áreas de conservação (protecção total e parcial);
- faixas de terra definidas ao longo das estradas, linhas electricas e outros serviços;
- faixas de terra ao lado de rios navegáveis, albufeiras, a da costa marítima;
- instalações publicas como aeroportos e de defesa nacional.

Um outro caso exemplar é dado pela Lei de Florestas e Fauna Bravia (LFFB)⁴⁶ e são precisamente as *zonas de protecção*⁴⁷ (também conhecidas por áreas de conservação), incluindo áreas classificadas como tais nos tempos coloniais, bem como os novos Parques Nacionais e Reservas nacionais e as zonas de uso e de valor histórico-cultural criadas nos últimos anos. Estas áreas todas são gestionadas pelo Ministério de Turismo, implicando que uma coordenação entre este ministério e o Cadastro Nacional – sem falar dos outros sectores e instituições que lidam com o uso da terra – é um elemento essencial no sistema macro e micro de planeamento. Neste momento, a coordenação funciona esporadicamente, e depende nas capacidades e na vontade dos oficiais em cada região, e na presença de um projecto qualquer que exige uma melhor coordenação local.

Onde for realizado um estudo de impact ambiental, é obrigatório incluir uma consulta pública que também cria as condições para um planeamento mais participativo, embora ainda pontual em relação o grande esquema nacional. Ao lado destes processos existem os actuais Planos de Urbanização que demarcam e regulam as áreas urbanas do país, e os diversos ministérios sectorias têm os seus próprios planos e registos. A grande esperança é que a nova Lei de Ordenamento Territorial servirá para trazer toda esta informação dentro de um esboço único, onde cada sector vai contribuir e usar o Cadastro Nacional digital como a base fundamental do planeamento. O horizonte temporal para realizar esta visão ainda está bem longe, embora o processo está a ser encaminhado como mais vigor agora, com fundos do Millenium Challenge Cooperation (USAID) e do Banco Mundial, bem como outros apoios bilaterais e multilaterias de menor escala.

b) Planeamento a nível local

Existem muitas iniciativas de planeamento local, ligadas a uma grande diversidade de projectos e programas. Em primeiro lugar, ao longo da última década, *programas de planificação descentralizada* tem sido promovidos em áreas piloto com apoio de fundos bilaterais e multilaterais (Países Baixos, DANIDA, GTZ, UNDP e outros), com destaque nas Províncias de Nampula e Sofala. Estes projectos foram implementados no contexto do *Programa de Decentralização Financeira e Administrativa* lançado pelo Goveno há varios anos, e agora em plena fase de consolidação com a nova Lei dos Orgãos Locais e outros documentos como a Guião para Planeamento Participativo. O fôco é o nível distrital, incluindo programas de capacitação das administrações distritais, projectos de capacitação comunitária, e mecanismos para trazer a população local dentro do processo de planificação distrital. Nas províncias piloto, o seu impacto já é

⁴⁵ LT, arts 7 e 6.

⁴⁶ Lei n.º.10/99, de 7 de Julho.

⁴⁷ LFFB, art.10.

visível, e existe uma capacidade técnica no lado público e no lado comunitário, onde foram criadas numerosas comités locais e outros mecanismos para facilitar o *diálogo administração-cidadão*.

Em segundo lugar, projectos e programas específicos incluem um Plano Distrital qualquer, ou até Provincial (a IUCN tem apoiado este tipo de acção por exemplo). No sul do país, nas zonas costeiras onde há uma grande demanda pela terra por fins turísticos, a DANIDA apoia MICOA na planificação costeira que também tem um elemento importante de consulta e participação local. Projectos como as Áreas de Conservação Transfronteiriça, do MITUR, também influenciam directamente o planeamento físico das suas regiões, e os diversos usos e direitos locais dos recursos naturais existentes.

Descendo a um nível mais inferior ainda, são elaborados Planos Locais de Uso de Terra nos projectos comunitários das ONGs e em alguns programas do governo (por exemplo o Programme de Maneio Comunitário dos Recursos Naturais, na DINATEF). O conteúdo e metodologia destes planos variam de acordo com cada projecto, mas todos tentam impor algum ordem numa situação meio-caótica, onde existem muitos interesses locais e externos que queiram ocupar e explorar os recursos locais.

O planeamento participativo ajuda os diversos *stakeholders* participar numa discussão aberta para identificar áreas para o uso comunitário, áreas propícias para o investimento privado, e outras áreas cujo uso é determinado por condições específicas (sendo áreas de conservação por exemplo). Durante este processo, os vários actores estabelecem as condições pelas quais, por exemplo, um investidor poderá conseguir acesso aos recursos de uma comunidade.

Pontos Fortes e Fracos, Oportunidades e Ameaças

O grande desafio agora em Moçambique é trazer todas estas iniciativas, muitas delas altamente positivas, dentro do contexto do novo esboço formal da Lei de Ordenamento Territorial, e do processo de descentralização, sem prejudicar os grandes avanços conseguidos localmente e reforçando os processos participativos e democráticos já semeados e muitas regiões e comunidades.

Pontos Fortes:

- existem muitas iniciativas, a todos os níveis, para promover modelos de planeamento local inclusivos e participativos
- há um espaço comum criado pelos programas públicos – no contexto da descentralização em curso – e pelos diversos projectos das ONGs, onde deverá ser possível consolidar e aprofundar as experiências positivas até agora realizadas
- existem programas que por sua natureza, se complementam bem do ponto de vista teórico e conceitual (a nova Lei de Ordenamento Territorial, o Cadastro Nacional único, o programa de descentralização etc)
- há disponibilidade de grandes financiamentos, do Banco Mundial, dos bilaterais, para promover este processo

Pontos fracos:

- há uma fraca coordenação interinstitucional, tanto entre os sectores públicos como entre estes e os sectores privados e das ONGs
- embora bem sucedidas em muitos casos, as diversas intervenções até agora ainda não obedecem uma lógica única, e são influenciadas por uma serie de agendas distintas, em função da prioridade ‘comunitária’, ‘ambiental’, ou ‘política’ de cada programa ou projecto
- a participação local e democrática, embora semeada em muitas áreas, ainda é muita fraca e precisa de um salto grande com base em programas de educação cívica e em novos mecanismos ainda não criados (por exemplo, no contexto dos Regulamentos previstos para a nova Lei de Ordenamento Territorial)

Oportunidades:

- a nova Lei de Ordenamento Territorial (ainda não aprovada) poderá oferecer a possibilidade de criar um esboço harmonizadora e conceitual em cima de todos os processos actuais
- o actual processo de descentralização, agora entrando numa nova fase com fundos significativos atribuídos pelo Estado directamente ao nível distrital, oferece um contexto político e operacional apto para aprofundar as experiências até agora realizadas

Ameaças:

- ainda falta uma visão do modelo de desenvolvimento e as suas consequências a longo prazo, que é capaz de unir todas as forças e iniciativas separadas hoje em curso;
- outra vez, a falta de mecanismos funcionais de coordenação;
- há dúvidas ainda sem resposta sobre as metodologias utilizadas nos diversos programas (por exemplo, a Lei de Ordenamento Territorial é vaga sobre a participação, e o Programa de Mapeamento de Uso e Ocupação de Terra precisa explicitar se a sua base conceitual é a ocupação física actual de cada exploração e comunidade, ou a definição e identificação espacial dos *direitos* de uso e aproveitamento estabelecidos pela Lei de Terras);
- a força do investimento privado fracamente controlado, que poderá anular varios aspectos positivos da situação actual (ocupação e uso de terra sem regras de planeamento, conflitos com populações locais, impacto ambiental não avaliada e mitigado, etc);
- um processo de reforma no sector público ainda não completo, que está criar grandes incertezas institucionais e enfraquecer equipas nacionais construídas, num momento crítico para o desenvolvimento sustentável e democrático do país.

2.4. Cadastro, mapeamento e planificação

A área de cadastro é uma das áreas problemáticas na questão da terra. Na realidade, em vez de se constituir num banco de dados sobre a disponibilidade de terras, seu uso e localização com fim de permitir a formulação de políticas e outras decisões estratégicas ao Governo e aos utilizadores, o Cadastro Nacional de Terras de hoje se reduz à uma acumulação de dados sobre o uso e ocupação da terra provenientes dos Atlas Cadastrais de cada província. Por sua vez, neste arquivos são registados todos os direitos de uso e aproveitamento de terra (DUATs) atribuídos pelo Estado.

Nos últimos tres anos a entidade responsável pelo Cadastro Nacional tem passado por um processo turbulento de reforma institucional. A antiga Direcção Nacional de Geografia e Cadastro (DINAGECA) passou a ser a Direcção Nacional de Terras no ano passado, perdendo a sua capacidade cartográfica transferida para a CENACARTA, o Centro Nacional de Imagens e Teledeteccção. Agora em 2006, a nova DINAT foi integrado com a Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia (DNFFB) na nova Direcção Nacional de Terras e Florestas (DINATEF).

Este processo ainda está decorrer e os quadros a todos os níveis ainda não tiveram tempo para se adaptar as suas estrategias operacionais à nova realidade institucional. No entanto, a estrutura dos Serviços Provincias de Geografia e Cadastro, que respondem à Direcção Nacional de um lado, e ao Governo Provincial noutro, ainda continua. Em alguns 11 dos 127 distritos no país, também existem Serviços Distritais, e no programa actual há planos para estender esta rede local para fazer a função cadastral mais acessível e eficiente.

No contexto urbano a função cadastral reside nas Departamento de Construção e Urbanismo (DCUs) dos Municípios e Autarquias Locais. Os DCUs também devem ser integrados no programa do Cadastro Nacional único e multifuncional.

A outra instituição chave no processo de registo é a Conservatória do Registo Predial, que faz parte da Direcção Nacional de Registos e Notariados do Ministério da Justiça. Em princípio, qualquer titular do DUAT, se querer usar o seu titulo para assegurar um crédito bancário por exemplo, deve fazer o *registo legal* (distingue-se do *registo cadastral*) no Registo Predial. Actualmente há Registos Prediais somente os capitais provinciais, com destaque nas cidades de Maputo e na Beira em termos de importância e eficacia, e existe somente um Registo novo e moderno no Distrito de Boane, Província de Maputo, onde há uma alta demanda pela terra e um mercado dinâmico de predios e bens construidos.

Pontos Fortes e Fracos, Oportunidades e Ameaças

Pontos Fortes:

- existe um programa bem apoiado para modernizar e criar um Cadastro Nacional único, e multi-funcional, com acesso aberto ao público
- o actual da DINATEF já compreende a extensão da rede de serviços distritais no contexto da descentralização administrativa, facilitando um melhor acesso público e uma maior capacidade de registrar os direitos locais e responder às necessidades públicas
- o Estado reconhece a necessidade de fazer o Cadastro um instrumento mais inclusivo (registando todos os direitos, não somente os do sector privado e formal), e genuinamente intersectorial

Pontos Fracos:

- as reformas actuais vão criar novas normas e regras operacionais e precisam bastante tempo para se estabelecer e consolidar;
- os quadros nacionais ainda não estão bem preparadas para integrar a dimensão comunitária dentro dos seus planos de trabalho, sendo na sua maioria técnicos topográficos e agrimensores classicos e sem formação concreta nas técnicas prescritas pro lei para identificar e registrar os DUATs adquiridos por ocupação

- ainda não há uma ideia clara sobre como trazer o Registo Predial dentro do programa maior, com destaque na necessidade de estabelecer novos Registos a nível local, e modernizar do topo para o baixo, todo o sistema do Registo;
- a escala de investimento necessário para modernizar o Registo Predial, criar um rede informática que liga todos os *portals* e delegações cadastrais, construir novas Serviços Cadastrais distritais, *e fazer funcionar toda esta estrutura é muita grande*;
- ainda não há evidência confiável de uma capacidade de coordenação interinstitucional capaz de organizar e gerir este processo todo.

Oportunidades:

- a nova reforma, embora com aspectos negativos, oferece uma oportunidade única de rever a cultura do serviço cadastral, modernizar o seu pensamento e abordagem perante o desafio a sua frente, e criar uma nova entidade realmente capaz de responder as diversas exigências do lado público, privado, comunitário, e local;
- há grande vontade por parte dos doadores apoiar um processo de reforma e de reconstrução em bases de abordagens novas e bem conceitualizadas;
- há muita experiência acumulada no país, no lado público e no lado das organizações e do sector privado, que poderá contribuir massivamente a realização dos planos ambiciosos acima referidos.

Ameaças:

- a reforma em curso (com as suas implicações acima referidas);
- a persistência inevitável de antigas atitudes e posições técnicas-intelectuais conservadoras que possam impedir a realização do ‘ grande projecto ’;
- a complexidade e a escala do desafio a frente do Governo é muito grande, e exige um nível de coordenação e de cooperação aberta e transparente entre todos os parceiros.

2.5. Titulação, registo e resolução de conflitos

a) *Titulação do Direito de uso e aproveitamento da terra*

Pela titulação do direito de uso e aproveitamento da terra processa a emissão do documento oficial que certifica a existência de um direito a favor de um dado sujeito e como primeiro passo para o posterior registo desse direito.

O documento assim emitido é conhecido por título e constitui uma prova plena em juízo e em outras instâncias da existência do direito. Mas como se referiu a falta de título não prejudica em nada aos titulares de direitos adquiridos por ocupação através das normas e práticas costumeiras como por ocupação de boa-fé⁴⁸.

O processo de titulação inclui algumas etapas e sub- etapas:

- identificar a possível área de interesse (pode ser através de uma visita informal ao campo, ou numa visita para ver as mapas oficiais no Cadastro Nacional ou provincial);

⁴⁸ Art. 13 e 15 da LT.

- abrir um novo *processo* no Serviço Provincial;
- realizar uma *consulta comunitária* (este processo é discutido mais adiante);
- se não haver problemas com a comunidade, o processo burocrático inicia-se (o chamado *processo simplificado* onde vários documentos e autorizações são preparados);
- este processo deve incluir um projecto de investimento, devidamente aprovado pelo sector competente;
- deve-se fazer também um *estudo de impacto ambiental*;
- depois de conseguir todos os requisitos, o processo para casos com menos 1000 ha passa ao Governador para a sua aprovação em nome do Estado; áreas até 10,000 ha são aprovados pelo MINAG; mais de 10,000 ha vai até o Conselho de Ministros;
- uma vez aprovado o DUAT, o requerente recebe um *título provisório*, que lhe permite iniciar as suas actividades; um estrangeiro tem 2 anos para completar o projecto, e se não consegue fazer o DUAT é extinto e devolvido ao Estado; nacionais tem 5 anos;
- também neste momento o requerente deve demarcar a sua área, seguindo regras do Cadastro sobre o espaçamento de marcos de cimento devidamente regulados em termos da sua altura e composição;
- passado o período indicado, e com projecto finalizado ou bem encaminhado, emite-se o *título definitivo*, que é válido por 50 anos, renovável por mais 50 anos; o título também pode ser herdado e transferido entre terceiros vivos, sujeito a uma aprovação do Estado.

A *venda* de títulos não é legalmente reconhecida. Legalmente o que deveria ser vendido nestes casos são as *benfeitorias* construídas e investidas na terra. O comprador, no entanto, deve voltar ao Estado e pedir/legalizar o DUAT em seu nome.

No contexto urbano não é assim – o DUAT passa automaticamente ao comprador de um edifício ou casa qualquer.

b) Registo do Direito de uso e aproveitamento da terra

O processo de registo do DUAT também compreende uma série de etapas que para os camponeses pobres, são muito onerosas e levam tempo. O outro factor mais complexo para a maioria das pessoas é o acesso aos serviços, especialmente para os que moram nas zonas rurais mais distantes.

A Lei de Terras reconhece ocupação costumeira e de boa fé como os outros dois caminhos legalmente prescritos para adquirir o DUAT. Deste modo a Lei integra a lei costumeira que regula o acesso e uso da terra na grande maioria de casos, na lei formal do Estado. Um dos mecanismos criados para facilitar esta integração é a Comunidade Local, que tem o estatuto de ser titular de um DUAT em seu próprio nome, e onde os seus membros – os residentes locais que residem naquela comunidade – conseguem os seus DUATs através do sistema cultural e tradicional que prevalece naquela comunidade.

Seguindo a definição da Comunidade Local na lei, a área sujeita a um DUAT em nome de uma determinada comunidade também pode ser bastante grande, até várias dezenas de mil hectares. Por razões práticas – falta de dinheiro, de conhecimento sobre os

procedimentos, de capacidade pública reponder – a lei reconhece estes direitos mas *não exige o seu registo*.

Porém, há uma medida mais simples – a *delimitação* – que permite que o DUAT local pode ser comprovado e conhecido em termos dos seus limites espaciais. É menos existente em termos técnicos e materiais, embora não resulta no documento do título (é emitido um Certidão, e a área da comunidade está registada no Atlas Cadastral).

As comunidades, bem como indivíduos e outras ocupantes de boa fé, podem ir até a próxima etapa, de demarcação do seu terreno, e nesta base pedir o documento do título. Este processo é muito mais caro, embora resulta num documento que realmente é mais forte como prova documental do DUAT adquirido por ocupação.

Para o camponês analfabeto, e sem *grande* conhecimento das leis e dos processos burocráticos, este processo é obviamente mais complexo e alarmante. O resultado na prática é que a grande maioria de DUATs *ainda não são registados e não fazem parte do Cadastro*. Existem novas iniciativas para criar um tipo de apoio jurídico ao nível local (formação de paralegais), e uma maior atenção a disponibilidade de informação simples e clara por parte das ONGs, facilitará o processo de registo quando o mesmo começa a acelerar do lado campones.

c) Resolução de conflitos de terras

Em Moçambique não há um alto nível de conflitualidade no sentido de grandes guerras entre grupos distintos da população, ou no sentido de um herança política-colonial como é o caso em Zimbabwe por exemplo. De modo igual, não há motivo para uma reforma agrária no sentido de tirar terra de um grupo distinto que ocupa a maior parte das mais férteis terras, e redistribuir entre o resto da população.

Depois da Independência, quase todos os ocupantes coloniais fugiram do país, resultando no abandono efectivo das suas propriedades. Logo depois, o primeiro governo independente estabeleceu o princípio constitucional fundamental, ainda em vigor, que toda a terra é propriedade do Estado, inalienável e não hipotecável. As poucas pessoas que ficaram podiam se manter nas suas terras se aceitaram o novo direito de uso e aproveitamento atribuído pelo Estado, em vez do direito de propriedade privada sobre o seu terreno, e se eles continuaram trabalhar na área em questão.

As várias leis de terra pos-Independência também deram aos ex-colonos a possibilidade voltar e reocupar uma terra previamente por eles ocupada, embora sujeita a um prazo determinado por lei e à necessidade de ratificar o seu direito de acordo com as condições especificadas nas leis sucessivas. Quem não fez isto, ou não conseguiu comprovar o seu direito dentro do prazo, já perdeu por sempre qualquer direito pre-existente. Este processo não deu lugar a uma grande onda de ‘reocupações’, embora como discute-se a seguir, está ainda resultar em alguns conflitos agudos entre o sujeito que está voltar, e as populações locais que, no entanto, ocuparam as terras abandonadas. Porém, essencialmente Moçambique não enfrenta uma distribuição desigual de terra em forma de propriedade, e no regime actual da Lei de Terras de 1997, os DUATs já adquiridos pela cidadania rural são plenamente reconhecidos e protegidos.

Não é correcto, porém, dizer que não há conflitos sobre a terra e os recursos naturais.

As novas políticas económicas dos anos 90 em diante, bem como a confiança crescente na estabilidade política e social do país e a consolidação da economia do mercado, estão a fazer do recurso terra um factor de produção muito procurada, com destaque nas áreas mais proximas às cidades e redes de transporte (mercados), e nas áreas onde estão a ser criadas novas oportunidades para o investimento privado. Salientam-se as áreas dentro e ao lado dos Parques Nacionais, e a toda a costa, para os fins de tourism de varios tipos. Naturalmente nestes lugares, há grande potencial de conflictos entre os ocupantes originais, e os investidores e outros de fora que queiram ocupar as terras locais.

É também importante reconhecer que sempre haverá conflictos sobre a terra, entre grupos locais diferentes, conflictos sobre os limites entre vizinhos, sobre a herança, e sobre o uso do solo. A pesquisa académica e jurídica dos últimos anos mostra que na grande maioria dos casos, a nível local, estes conflitos estão a ser resolvidos por meios tradicionais e por instituições comunitárias, incluindo os Tribunais Comunitários estabelecidos por lei.

Porém, existe um outro tipo de conflicto onde há um crescente potencial para uma maior nível de conflitualidade, nomeadamente entre as comunidades locais e grupos socio-económicos mais poderosos que queiram ocupar a terra e estabelecer novos projectos de investimento privado. A Lei de Terras de 1997 foi concebida precisamente para abordar estas tensões, e promover um processo de investimento mais equitativo com base num processo de consulta local que permite os intervenientes negociar as condições pelas quais os novos titulares possam ganhar acesso aos recursos locais. Porém, é evidente que os instrumentos criados por lei para proteger os direitos locais estão a ser ultrapassados ou má-aplicados, criando tensões e resultando em conflictos de longa duração e sem solução pacífica e definitiva.

A fraca capacidade das agências do Estado responsáveis pela administração da terra, e o seu fôco até recentemente principalmente na tramitação de novos pedidos de DUATs para o sector privado, também está resultar até agora numa deficiente *implementação do regime jurídico actual*. Como consequência existem muitos conflictos agudos entre locais e elementos de fora, bem como com o próprio Estado, e há evidência de uma concentração das melhores terras em poucas mãos, através do processo de atribuição de novos DUATs aos ‘investidores’, quer nacionais quer internacionais.

Este tipo de conflito – comunidade versus investidor privado – é cada vez mais preocupante, num contexto de crescimento económico caracterizado por uma crescente concorrência pelos melhores recursos. Neste contexto, os problemas registados tem varias causas:

- a ocupação ilegal de terras locais, sem conseguir a aprovação dos titulares locais
- as consultas mal feitas não cria as condições necessárias, e excluem muitos membros da comunidade afectada, com consequência negativas
- operadores as vezes ocupam áreas muito para além daquelas concordadas
- operadores muitas das vezes não cumprem com as suas promessas acordadas na consulta
- embora talvez não haja problema sobre a área, os operadores frequentemente encerccam toda a área e cortam servidões de acesso e passagem, que são

caminhos essenciais para a população local e gozam de protecção clara nos termos da lei

Um grande problema neste contexto é a falta dos registos das terras onde existem DUATs adquiridos por ocupação costumeira, e das certidões de área culturais protegidas por legislação específica. Não existem mecanismos amplos para definir e registar os direitos locais e as certidões já existentes *antes do surto da demanda*

Nota-se neste contexto que a lei *não proíbe a entrada de investidores nas áreas que pertencem às comunidades* – o investimento privado é explicitamente reconhecido pelo Estado como um factor positivo e dinâmico na economia rural, embora deve ser promovido em parceria com as comunidades locais.

No entanto, as comunidades locais não registadas se encontram numa situação vulnerável, sendo *de facto* invisíveis e não-existent nos mapas oficiais do país, criando portanto a impressão que existem grandes áreas em Moçambique ‘sem dono’ e portanto, ‘livre de ocupação’ e disponível aos investidores. A discussão do Cadastro salienta este facto, que agora está ser melhor reconhecido pelo Governo, e que será agora abordado nos varios programas de mapeamento e pelos programas já estabelecidos de delimitação dos DUATs locais, com apoio das ONGs.

Uma vez que haja um conflicto, os mecanismos existentes não são adequados para proteger os direitos locais ameaçados por interesses alheios. Embora as populações locais foram informadas dos seus direitos pelo movimento das ONGs ‘Campanha Terra’ no fim dos anos 90, ainda não tem um grande conhecimento destes direitos como algo concreto que deve servir como a base de uma negociação sobre a cedência de um DUAT local ao um investidor qualquer. De modo igual, não sabem como defender os seus direitos no sistema judiciário nacional.

Pontos Fortes e Fracos, Oportunidades e Ameaças

Pontos Fortes:

- serviços cadastrais já distribuídos por todas as regiões do país, com um programa em curso para estender até o nível distrital
- um quadro legal bastante claro sobre o processo de titulação, incluindo já permite aos camponeses opções para progressivamente identificar, mapear e registar a sua terra
- embora a terra pertence ao Estado, o DUAT é um direito forte, privado e exclusivo, e a sua titulação da ao titular as condições necessárias para fazer o investimento e recuperar o capital e conseguir um retorno económico desejável;
- a grande maioria de casos de conflicto envolvem pessoas da mesma zona ou comunidade, e são resolvidos pacificamente através de estruturas locais (da justiça tradicional, administração local etc);
- para os conflictos mais complexos, existe um judiciário independente em Moçambique que é capaz de enfrentar e resolver estes conflictos;
- existem também leis de arbitragem e de mediação que ofereçam novas opções para a resolução de conflitos

Pontos Fracos:

- serviços cadastrais ainda fracos em termos de meios e da sua capacidade de responder a demanda crescente, do lado privado e do lado comunitário;
- o sistema de informação digital ainda está meio desorganizado, e o processo de desenhar um novo sistema está a sofrer muitas mudanças e incertezas, sendo usados sistemas diferentes em províncias diferentes ainda sem uma rede informática entre as delegações provinciais e o centro;
- o sistema de demarcação é caro, exigindo muito tempo de trabalho de campo na agrimensura e na construção dos marcos de cimento indicado pelos procedimentos;
- a titulação ainda é fora do alcance da maioria dos camponeses, ou nas comunidades ou na situação de pequeno agricultor familiar;
- o sistema como um todo ainda é muito virado para responder aos privados que estão a pedir novos DUATs, e não às necessidades legítimas das comunidades e camponeses;
- recorrer aos tribunais é um processo moroso e caro;
- não existem tribunais na maioria de distritos rurais, e o acesso ao sistema judicial para o cidadão normal é muito difícil;
- a população rural ainda olha para o sistema judicial não como serviço útil.

Oportunidades:

- o programa de mapeamento oferece a possibilidade de capacitar os quadros na matéria da aplicação mais ampla dos aspectos comunitários da Lei de Terras;
- este programa, bem como o de digitalização, poderá capacitar materialmente todo o sistema do novo Cadastro Nacional;
- o novo programa agrícola PROAGRI 2 está conseguindo transferir uma maior percentagem dos fundos públicos até o nível provincial e distrital;
- Moçambique tem uma nova Constituição onde o ‘ pluralismo jurídico’ é reconhecido e garantido, dando mais força às provisões comunitárias da Lei de Terras, e facilitando o uso de vários mecanismos para resolver conflitos no futuro;
- o acesso à justiça faz parte central do PARPA 2 do Programa Quinquenal do Governo 2005-09;
- está sendo criado e reforçado um judiciário e magistratura nacional mais profissional e formada nas novas leis que regulam a terra e os recursos nacionais
- existem novos programas de formação para agentes comunitários e paralegais que podem facilitar a) um processo de mediação e negociação entre as partes envolvidos numa consulta etc; e b) um melhor acesso à justiça se uma resolução pacífica do problema não é possível.

Ameaças:

- a titulação ainda é dominada por técnicos formados em abordagens clássicas de agrimensura, o que não é bom no contexto dos direitos adquiridos por ocupação e que não se enquadram facilmente nas estratégias e nas abordagens técnicas convencionais;
- o conhecimento dos seus direitos civis entre a população rural ainda é muito fraco;
- existe ainda muitas tendências conservadoras no sistema judiciário;
- os procedimentos judiciários ainda são morosos e caros, e não há grandes perspectivas de reforma.

2.6. Gestão ambiental

Sendo a terra um dos factores mais importantes para o desenvolvimento de actividades económicas, os utilizadores da terra são, por lei, chamados cumprir com os deveres ambientais no exercício das suas actividades.

Todas as actividades, públicas ou privadas que directa ou indirectamente possam influir nos componentes ambientais estão obrigadas ao licenciamento ambiental⁴⁹. A licença é baseada numa Avaliação do Impacto Ambiental da proposta de actividade e precede a emissão de quaisquer outras licenças legalmente exigidas.

A lei define as actividades que poderão ter impactos significativos no meio ambiente e que requerem estudos de impacto ambiental.

Para as actividades agrícola, florestal, faunística e turística a obrigatoriedade recai sobre os seguintes⁵⁰:

- programas e projectos de desenvolvimento pecuário intensivo e agrário, com áreas individuais ou cumulativas superiores a 350 hectares;
- desbravamento, parcelamento e exploração de cobertura vegetal nativa com áreas, individuais ou cumulativas superiores a 100 hectares;
- Planos e projectos de desenvolvimento e ocupação territorial, com qualquer finalidade, inclusive turística;
- Podem ainda ser exigida, adicionalmente para a exploração florestal e/ou faunística planos, programas e projectos que possam afectar, directa ou indirectamente, áreas sensíveis tais como zonas expostas à desertificação, zonas ou áreas de protecção conservação, zonas do habitat e ecossistemas em extinção e zonas de cenário único;
- de igual modo, consoante a especificidade de cada actividade, outros estudos podem ser requeridos, nomeadamente o Programa de Monitoria Ambiental, o Plano de Gestão Ambiental, a Auditoria Ambiental, o Programa de Controlo de Situação de Risco e Emergência e o Programa de encerramento do empreendimento.

Especificamente para a actividade mineira são sempre exigíveis uns e outros estudos e por vezes todos, consoante a envergadura das operações a realizar e a complexidade do equipamento a utilizar. Para esta actividade é obrigatório o cumprimento das exigências de protecção, gestão e restauração ambiental⁵¹

Para zelar pelo ambiente, o Governo, a nível central, provincial e local possui serviços responsáveis pela coordenação da acção e cria mecanismos adequados para a envolver diversos sectores da sociedade civil, comunidades locais, em particular as associações de defesa do meio ambiente.

⁴⁹ Art. 15º da lei do Ambiente

⁵⁰ Art. 13, do Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental, aprovado pelo Decreto nº 76/98 de 29 de Dezembro.

⁵¹ Art 18, da Lei de Minas, Lei nº 14/2002, de 26 de Junho.

Ao nível local, nos distritos, o governo, nomeadamente o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental possui uma fraca presença e quase inoperante que é caracterizada por ser mais reactiva do que pró-activas em situações de danos ao ambiente e bem estar.

Os utilizadores da terra, nomeadamente os camponeses, as empresas agrícolas, os operadores florestais e turísticos são, em medidas diferenciadas, abrangidos por estas obrigações.

As grandes empresas agrícolas, os operadores florestais e turísticos, são à primeira obrigados a apresentar Estudos de Impacto Ambiental (EIA), porquanto, na maior parte das vezes ficam abrangidas pelos critérios acima descritos.

Já em actividade, para estas a observância das normas ambientais estabelecidas depende, em grande medida do efeito presença das actividades competentes para a monitoria e fiscalização.

Os camponeses, em comunidade, reúnem cumulativamente e muitas vezes ultrapassam em larga medida os requisitos exigidos por lei para a apresentação do EIA. Nestas circunstâncias, a acção coordenadora dos serviços competentes não é vinculada a intervir, mesmo quando haja ocorrência de danos ambientais. Estas situações ocorrem de explorações florestais e na actividade pecuária em terras comunitárias.

A lei não apresenta mecanismos de controlo para situações de empreendimentos que tendo iniciado a actividade em situações em que o EIA não era exigível, vieram a evoluir e a expandir as suas actividades até atingir níveis que ficam obrigados a efectuar EIAs.

Como exemplos do resultado da fraqueza institucional podem-se citar:

- situação o superpovoamento de gado bovino registado em Manica⁵², que certamente tem implicações ambientais mas que, por exemplo, afigura-se complicado responsabilizar os empreendedores pelos custos de uma auditoria ambiental, de acordo com a lei⁵³.
- conflitos homem– animal pela ocupação de espaços em Niassa⁵⁴, que têm origem na materialização das provisões legais da Lei de Florestas e Fauna Bravia, sem que seja acompanhada por acções adequadas de gestão no terreno. Estas situações revelam uma deficiência nos planos de manejo previstos na lei⁵⁵.
- construção de um complexo hoteleiro turístico em local considerado impróprio em Bela Vista⁵⁶ em 2004 e posterior ordem de destruição; acampamentos de turistas em dunas costeiras em Gaza e Inhambane, contaminações de águas em Manica por garimpeiros etc, são exemplos vivos desta realidade.

São várias as situações de actividades que provocam, desequilíbrios de ecossistemas, desflorestamento, etc., ou seja, efeitos lesivos dos direitos colectivos mas que permanecem na injustiça, por um lado porque, as Avaliações de Impacto Ambiental e

⁵² www.govnet.gov.mz/noticias - Manica regista superpovoamento pecuário

⁵³ Art. 18º, nº2 da Lei do Ambiente

⁵⁴ www.por.niassa.net – Elefantes matam mais que minas no Niassa

⁵⁵ Art. 10º, nº 5 da Lei do Ambiente

⁵⁶ www.macua.bloge.com/moambique

as Auditorias Ambientais, quando feitas, vinculam as autoridades administrativas competentes e o interessado, deixando de fora as comunidades e por outro, o acesso à informação e o conhecimento da lei e dos direitos pelas populações rurais é extremamente deficiente.

Pontos Fortes e Fracos, Oportunidades e Ameaças

Pontos fortes

- Vários programas de maneio comunitário em curso no país, o que eleva a consciência das comunidades em relação aos assuntos do meio ambiente;
- Base legal favorável para a gestão ambiental;
- Programa Nacional de Ordenamento do Território em elaboração no MICOA.

Pontos Fracos:

- Conhecimento da lei ambiental pelas comunidades ainda fraco;
- Fraqueza das instituições de tutela a nível local;
- Forte dependência das instituições locais no financiamento de iniciativas na área do ambiente.

Oportunidades:

- Existência de instituições da sociedade civil pré-dispostas a desenvolver actividades a favor do meio ambiente na actividade agro-pecuária, florestas e fauna;
- Tomada de consciência em algumas localidades sobre a preservação do meio Ambiente (exemplo comunidade de Mucuburi em Sofala através do projecto de maneio comunitário da ADEL- SOFALA);

Fraquezas:

- Degradação contínua do meio ambiente;
- Contínua subida dos preços dos combustíveis e consequente pressão dos exploradores florestais sobre os recursos. Basta lembrar que 80% da energia consumida no país vem das florestas;
- Importação de OGMs.

2.7. Redução da pobreza

A questão terra deve influenciar fortemente a pobreza em Moçambique em varios sentidos:

- a Lei de Terras assegura e protege os direitos basicos do povo sobre os recursos necessários para garantir a sua subsistência, na maior parte providente de agricultura ou com agricultura e o acesso à terra como factor central nas estrategias de sobrevivênci;
- através da promoção de novos projectos no campo, estão a ser criados novos postos de trabalhos que terão um impacto nítido na pobreza rural;
- através de acordos de parceria entre as comunidades e os investidores, as comunidades podem ganhar novos recursos e participam nos novos projectos de uma forma concreta, aumentando o seu rendimento e ganhando novas habilidades;

- a atribuição pelo Estado de uma proporção do rendimento público proveniente da exploração dos recursos naturais pelos operadores comerciais (20 por cento do valor das taxas colectadas pelo Estado volta às comunidades locais) também vai ter um impacto positivo nas vidas das populações locais.

Se o modelo integrado for funcionar como pretendido, o processo de investimento e de crescimento económico por ele facilitado, por sua vez, criará um maior 'bolo nacional', aumentando o PIB e o rendimento nacional per capita.

2.8. Acesso e equidade na posse da terra

A LT procura apresentar uma visão altamente equitativa e participativa. Exige a participação de todos, e através dos vários mecanismos previstos na lei, oferece vários momentos onde as comunidades podem entrar em parcerias e negociar com os outros interesses que queiram usar a sua terra. Com os seus próprios direitos também protegidos e reforçados (através do novo Programa de Mapeamento por exemplo), estarão prontos responder às novas oportunidades criadas pelos melhoramentos infraestruturais, novos mercados, e novos sistemas de crédito so o Estado for conseguir nestas outras também.

Em relação ao género, os direitos da mulheres são protegidas e promovidos em vários sentidos. Em primeiro lugar, sendo membros de comunidades cujos direitos possam ser ameaçadas por pressões do lado dos investidores e do Estado, o reconhecimento dos sistemas e direitos adquiridos por costume já dá uma maior segurança sobre os seus direitos também.

Em segundo lugar, embora reconhecidos os direitos adquiridos desta maneira, a Lei de Terras também condiciona a aplicação das normas costumeiras, dando primacia aos princípios fundamentais de igualdade consagrados na Constituição da República de Moçambique.

Em terceiro lugar, outros princípios incluídos na Lei de Terras também conferem nas mulheres um direito participar nas decisões importante sobre os recursos locais, com destaque no conceito de co-titulariedade que se aplica ao DUAT das comunidades locais. Neste caso, as mulheres sendo membros iguais aos homens, também devem ser consultadas e devem participar, *por lei*.

3. Levantamento e análise dos parceiros da terra e do sector agrário

O quadro a seguir lista os principais actores e parceiros da terra e do sector agrário, incluindo as suas áreas de intervenção:

Análise de parceiros (*vide lista de participantes os contactos e endereços dos parceiros*)

ÁREA	INSTITUIÇÃO	PAPEL

Quadro Legal e Institucional	Comissão da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Poder Local da Assembleia da República (CADRPL)	Tem iniciativa de leis sobre a terra e outros recursos naturais vota as propostas de lei na especialidade quando a Assembleia assim o delibera.
	Comissão de Assuntos Jurídicos, Direitos Humanos e Legalidade da Assembleia da República (CAJDHL)	Toma iniciativas de leis e intervém em quase todas as leis. Trata-se de uma comissão incontornável no processo legislativo da Assembleia.
	Direcção Nacional de Terras e Florestas – Ministério da Agricultura	Prepara projectos de lei e que o MINAG posteriormente submete ao Conselho de Ministros.
	Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental e Ministério do Turismo	Preparam projectos de lei respeitantes à sua área e submetem-nos ao Conselho de Ministros.
	UTREL – Unidade Técnica da Reforma Legal – Ministério da Justiça	É o órgão da Comissão Interministerial da Reforma Legal ⁵⁷ . Assessora o governo no processo de elaboração de leis, que de facto os prepara, incluindo com recurso a consultores externos.
	MMPD – Ministério da Planificação e Desenvolvimento – Direcção Nacional para a Promoção do Desenvolvimento Rural	Através das acções da estratégia Nacional de Desenvolvimento Rural que prioriza a agricultura como actividade de que se ocupa a maioria da população em 80%
	ORAM – Associação Rural de Ajuda Mútua	É uma ONG que jogou um papel relevante durante o processo de discussão da lei de terras. Actualmente dinamiza o processo participativo de disseminação da lei e apoia na resolução de conflitos e delimitação de terras nas comunidades.
	CTA – Confederação das Associações Económicas de Moçambique	Contribuiu durante o processo de elaboração e discussão da lei. Participa activamente no processo de debates sobre a aplicabilidade da lei no terreno.
	Fórum Terra	Deu um grande contributo na legitimação dos interesses das comunidades locais na lei de terras durante as discussões da lei. Actualmente assiste as comunidades no uso dos seus direitos legais
Outras ONGs	Grupo de pressão – Sociedade Civil	
	MINAG – Ministério da Agricultura DNTEF – Direcção Nacional de Terras e Florestas	É responsável pelo Cadastro Nacional de Terras, pela tramitação processual dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra, pela gestão dos Sistemas de Informação de Terras e pelo

⁵⁷ Criada pelo decreto n° 22/2002 de 27 de Agosto

Planificação e Administração da Terra		Levantamento, Inventariação e Mapeamento da Ocupação, Uso e Aproveitamento de Terras.
	MICOA – Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental DINAPOT – Direcção Nacional de Planeamento e Ordenamento Territorial	Elabora e implementa planos e estratégias sectoriais. Estudar e propõe a localização de empreendimentos e projectos de desenvolvimento de grande vulto; Promove e monitora a execução dos instrumentos de gestão territorial a nível nacional, provincial, distrital e das autarquias locais
	Conselho de Ministros (MINAG)	Nos termos da lei, autoriza pedidos de uso e aproveitamento da terra de superfície acima de 10.000 hectares
	Ministro da Agricultura	Autoriza pedidos de uso e aproveitamento da terra de áreas entre 1000 e 10000 hectares, ouvido o Governador e as Comunidades Locais.
	Governadores Provinciais	Autorizam pedidos até 1.000 hectares
	Presidentes dos Municípios ou Administradores (nas zonas urbanas)	Decidem sobre pedidos nas zonas urbanas desde que tais áreas estejam cobertas por planos de urbanização e desde que tenham serviços públicos de cadastro.
	Cominidades Locais	Participam, nos termos da lei, através da sua representatividade nos processos de consultas. Contam com apoio de organizações activas como a ORAM, FÓRUM TERRA, FAO, Conselho Cristão de Moçambique.
	ORAM	Advocacia e assistência às comunidades na resolução de conflitos e nos processos de delimitação e titulação da terra
	UNAC - União Nacional de Camponeses	Identifica no terreno e discute os problemas relativos à problemática da terra
Serviços e Instituições de Apoio ao processo de Reformas	Direcção Nacional da Agricultura – Ministério da Agricultura	Através das acções do PROAGRI — Programa Nacional de Desenvolvimento Agrário
	GASCA – Gabinete de Apoio ao Sector Comercial Agrícola	Através das suas acções de provisão de infra-estruturas básicas; promoção e incentivo de instrumentos financeiros para viabilizar negócios; promoção de programas de capacitação do sector produtivo em especial as PME's e associações.
	IFAD Fundo Internacional para o Desenvolvimento Agrário	Através do Programa de Finanças Rurais
	Ministério da Indústria e Comércio / USAID –	Disponibiliza fundos de garantia (caju, leasing, micro-finanças);

	PRESP – Programa de Relançamento do Sector Privado	Virado aos afectados pelas cheias de 2000, financiado pelo Governo da Itália (Euros 5 milhões);
	GASCA - PIDA – Programa Integrado de Desenvolvimento Agrário.	Financiado pelo Governo da Itália, intervém na irrigação, florestas e apoio à produção pelo Governo da Itália (US\$ 9 milhões).
	Sector Empresarial CTA – Confederação das Associações Económicas de Moçambique	Identifica no terreno e discute os problemas relativos à problemática da terra e recursos naturais
	ONGs e Sociedade Civil	Contribuem de diferentes formas, cada um na sua vocação para a consolidação do processo (capacitação, segurança alimentar, fomento, meio ambiente, etc,
	Instituições Académicas	Contribuição na elaboração de novas normas
	Conselho Cristão de Moçambique e outras Instituições Religiosas	Apoio às comunidades locais nas delimitações e na resolução de conflitos
Utilizadores da Terra	Sector Familiar Agrícola UNAC – União Nacional de Camponeses	90% da produção agrária em Moçambique é feita pelo sector familiar; 78% da população de Moçambique é rural; 80% da população rural ocupa-se da agricultura;
	Sector Comercial Agrícola (grandes empresas – Açucareiras, Mozambique Leaf Tabaco, João Ferreira dos Santos, etc)	Contribuem na identificação dos problemas e na fortificação da posição dos camponeses com quem trabalham no fomento das culturas de rendimento
	Investidores (Operadores turísticos, florestais e outros)	Uso puramente empresarial da terra, por vezes com investimentos imobilizados, o que empresta um carácter transaccionável da terra por via do imobiliário.
	ORAM	Agrupa associações de camponeses, incluindo camponeses a título individual.

No que se refere à opinião dos utilizadores sobre os principais que afectam a sua actividades, se destaca:

a) Crédito à agricultura

Segundo as estatísticas oficiais apenas cerca de 12% do total de crédito concedido pela banca comercial vai para a agricultura, mas mesmo assim, o pequeno e médio agricultor é, na prática, excluído desse benefício, na medida em que esse “bolo” é basicamente consumido pelas grandes empresas do sector comercial de cultivo de cana sacarina, algodão, tabaco e chá.

Ademais, uma parte considerável das verbas concedidas é aplicada no fomento e comercialização destas culturas (algodão, tabaco, chá e caju) não se tratando, portanto, de investimento propriamente à produção agrícola.

É largamente conhecida a fragilidade financeira do agricultor nacional e não existem mecanismos de apoio financeiro tais como (linhas de crédito concessionais, leasing, capitais de risco, seguro agrícola, fundos de garantia, fomento de crédito solidário, etc.).

O sector bancário nacional é extremamente relutante em financiar a pequena agricultura por considerá-la uma actividade de alto risco, o que coloca este sector fora dos circuitos de financiamento. Outro argumento é de que o pequeno agricultor não possui bens de hipoteca para servirem de garantia ao crédito.

Embora pouco abrangentes, há experiências de créditos concedidos a projectos por instituições financeiras como a GAPI, SARL em Maputo e Manica na produção de banana, e pratica. A ADIPSA (Agência Dinamarquesa de Apoio ao Sector Comercial Agrícola) já financiou com sucesso um projecto de produção de chá para pequenos agricultores em Manica. A KELLOG FOUNDATION já financiou um programa de apoio à comercialização agrícola.

Estes projectos esporádicos, possuem um impacto bastante forte a nível local e só constituem exemplos, de boas práticas, daquilo que deveria se implementar como acções concretas de uma política macro.

Várias outras organizações e programas como o FFA, PIDA do governo e ONGs, têm disponibilizado serviços de apoio como capacitação, aprovisionamento em insumos, serviços de extensão, fomento pecuário, entre outras. Mas, pela sua fraca abrangência e descontinuidade, não têm sido sustentáveis.

b) Infra-estruturas

A situação é considerada crítica. De uma forma geral, regista-se uma fraca coordenação entre os pelouros do governo no que se refere à focalização concentrada dos investimentos no desenvolvimento infraestrutural, de forma a assegurar a devida complementaridade. Investimentos em sistemas de irrigação raras vezes, ou nunca são acompanhados de investimentos em vias de acesso e outras infra-estruturas e facilidades.

Por exemplo, o regadio de Sábie, no Sul do país, poderia produzir sem problemas de mercado por estar próximo da cidade de Maputo. No entanto já vão seis anos que a ponte não é reposta; O regadio de Chókwe, também localizado no Sul do país, beneficiou recentemente de fortes investimentos mas não há um programa de reactivação da actividade agrícola (crédito, centros de máquinas e outros serviços, etc.). São muitos, pelo país, exemplos similares.

Cerca de 215 biliões de metros cúbicos de água escoam-se pelos rios de Moçambique. Contudo, os níveis de aproveitamento são bastante fracos. Dos 36 milhões de hectares com aptidão agrária que o país possui, só 3 milhões de hectares (9% da área cultivável) são potencialmente aptos para irrigação. Destes, só 120.000 hectares (4%) é que têm infra-estruturas hidro -agrícolas, estando em aproveitamento apenas 35% desta área, maioritariamente pelas plantações de cana-de-açúcar.

A maior parte da população pratica uma agricultura de sequeiro e corre sempre, por isso, grande risco de perda de colheitas. O risco excede os 50% em toda a região sul do rio Save, atinge mais de 75% no interior da província de Gaza e varia entre 5 e 30%, no Centro e Norte. Este quadro afecta consideravelmente a produtividade agrícola e só pode ser colmatado através de programas de aproveitamento da água para irrigação.

Para uma agricultura sustentável, as infra-estruturas de comércio e de comunicações não são dissociáveis às agrícolas, daí a necessidade da sua implantação conjunta.

c) Comercialização

No tempo colonial a rede de comercialização de produtos dos camponeses era assegurada por empresas privadas e pelo Instituto de Cereais. Após a independência foram criadas empresas estatais de âmbito nacional, especializadas, por sector. É o caso da Hortofrutícola – na área de hortícolas e frutas, a Agricom (empresa pública de comercialização agrícola) para produtos agrícolas diversos incluindo cereais, o GAPU na área de a rede de comercialização de gado e peles. Estas empresas cobriam quase todo o território nacional.

Actualmente, o precário estado das vias de acesso nas zonas rurais, sobretudo as estradas terciárias, resultante da falta da sua manutenção, dificulta o acesso dos comerciantes às zonas de produção, o que resulta em altos custos de transporte ou na inviabilidade de operar. Com a guerra e sobretudo com a liberalização da economia, estas empresas perderam espaço a favor de privados, sobretudo do sector informal.

Esta situação é usada pelos compradores oportunistas que usando-se do facto da quase inexistência da rede comercial e ainda do deficitário sistema de escoamento da produção das zonas rurais para as cidade (centros comerciais) e vice versa, acabam eles, estipulando o preço que melhor lhes convém.

há igualmente oportunismo por parte dos comerciantes que importam ilegalmente mercadorias de países vizinhos, como a África do Sul, Suazilândia, Zimbabwe e Malawi fazendo com que o preço destes seja abaixo dos custos de produção ou do preço económico dos mesmos, quando comparados com os nacionais, uma vez que este não incorpora as respectivas taxas de importação, ou seja, há uma concorrência desleal (comércio injusto).

A localização geo-estratégica Moçambique permite usar o país como corredor de mercadorias para os países vizinhos. Este facto, por vezes, tem causado fugas de mercadorias em grandes quantidades que chegam a influenciar o mercado em termos de preços, o que culmina com prejuízos para o sector familiar nacional. Pode-se contudo assumir que a cadeia de produção nacional do sector familiar é ainda caracterizada por uma produção descontínua, do que resulta a sua fraca expressão no mercado.

A viabilidade dos mercados rurais está estritamente ligada à questão das infra-estruturas de acesso e à disponibilidade de crédito à comercialização. O bom funcionamento destes mercados só é possível quando acompanhado de medidas de melhoramento das infra-estruturas, nomeadamente estradas, telecomunicações e vias-férreas, bem como

através da dinamização de canais de informação, comunicação, por um lado e por outro, de sistema de financiamento.

A fraca capacidade de conservação dos excedentes pelos camponeses, não só em termos de volume, mas também em termos de tecnologias de conservação, debilita o poder negocial do camponês quando pressionado pelos compradores.

Esta situação e a preferência ao dinheiro para satisfação de necessidades básicas imediatas por causa da pobreza, fazem com que os produtos não possam ser conservados em quantidades satisfatórias por um período longo, aguardando melhores preços, vendo-se o camponês forçado a vender os seus excedentes, muitas vezes, em condições pouco favoráveis dos mercados rurais em termos de preço.

d) Fomento Agro-pecuário

O programa de repovoamento pecuário que data desde 1994, é considerado como um exemplo de sucesso. O Governo e ONGs implementaram projectos de repovoamento alocando, em modalidade de fomento, entre 2 e 5 animais por família ao sector familiar e até 20 – 50 cabeças ao sector privado.

O sucesso é tal que, por exemplo, a província de Manica chegou a registar um efectivo bovino de 127.257 cabeças, contra 63.894 registados em 1972 quando o país atingiu o pico de produção. Esta província debate-se neste momento com problema de superpovoamento.

Uma parte considerável destes efectivos, não especificada, é de novas espécies no país (não nativas), importadas, maioritariamente da África do Sul, Zâmbia, Suazilândia e Brasil.

Registaram-se igualmente importações de variedades novas de culturas agrícolas como bananeiras, coqueiros, cajueiros, paprica e soja.

e) Extensão Rural

Os serviços de extensão cobrem, actualmente, apenas 30% dos distritos e, dentro destes menos de 40% dos pequenos produtores. Os métodos e mensagens dos serviços disponibilizados são pouco harmonizados com a sensibilidade dos beneficiários que esperam aconselhamentos e novas práticas que lhes permitam a melhoria daquelas culturas tradicionais no seu meio.

Estes serviços integram, basicamente aspectos técnico-científicos e biológicos, e carecem de aspectos de conveniência multi-cultural. Registam ainda défice de conhecimentos e práticas agrícolas das várias componentes da cadeia de produção e de vida do pequeno produtor; (produção agrícola, pecuária, manuseamento pós-colheita, processamento rudimentar e gestão de recursos naturais, etc.).

O quadro a seguir mostra a relação e respectiva graduação por nível de dificuldades dos problemas enfrentados pelos utilizadores da terra segundo a opinião dos participantes à Reunião Nacional Consultiva no contexto do presente projecto:

Problemas enfrentados pelos utilizadores da terra para fins agrários

Ordem de Prioridade	Descrição do Problema	Nível de dificuldade				
		1	2	3	4	5
1	Dificuldade assegurar a terra (Demarcação e Titulação)			X		
2	Limitado acesso a meios de produção (técnica e tecnologia) e recursos financeiros;					X
3	Inexistência ou deficiência de mercados (Insumos e produtos agrícolas);		X			
4	Preços praticados totalmente injustos e não remuneradores;		X			
5	Fraca capacidade de exploração e fraquezas nos sistemas de governação de recursos;					X
6	Falta de infra-estruturas adequadas (vias de acesso, armazenamento e escoamento, electricidade, etc.)					X

4. Questões chaves actuais

A Reunião Nacional de Consulta alinhou as questões chaves actuais do seguinte modo:

- necessidade de se identificar e se registrar os direitos adquiridos através das normas e práticas costumeiras e por ocupação de boa – fé;
- necessidade de melhoria da implementação da lei por parte dos órgãos e serviços que intervêm na administração da terra, em particular no que refere à consulta comunitária;
- a terra ainda não está devidamente valorizada e usada como capital para criar a riqueza e tirar os camponeses e o país da pobreza;
- falta de ligação no plano estratégico entre a política de desenvolvimento rural, que toma o Distrito como o ponto de partida, e outras políticas públicas ligadas ao assunto, como a política agrária, a política de carreiras e remunerações no Estado, entre outras;
- falta de clareza sobre a transmissibilidade ou não dos direitos decorrentes do DUAT, em particular, a falta de regulamentação dos procedimentos sobre as transferências de benfeitorias e celebração de contratos de cessão de exploração;
- falta de clareza quanto à possibilidade legal da transmissão entre vivos de alguns direitos ligados ao direito de uso e aproveitamento da terra, incluindo a falta de consenso nacional mais alargado sobre como lidar com as práticas “ilegais”.
- papel pouco interventivo do judiciário dando-se uma impressão geral de que não existem mecanismos adequados de resolução de conflitos;
- falta de fortalecimento dos mecanismos alternativos locais de resolução de conflitos e conformação de interesses locais em matérias de acesso e posse da terra e de outros recursos naturais, em particular das autoridades comunitárias

quanto ao que tange à capacidade de negociação dos camponeses e comunidades locais no processo de parcerias económicas com investidores;

- fraqueza dos mecanismos de visão e políticas de terra e agrária
- falta de capital humano suficiente e qualificado para implementar as reformas a nível dos Distritos
- falta de serviços de apoio à agricultura mais coerentes e a longo prazo como um incluindo um banco rural de desenvolvimento.

5. Estratégias para lidar com os desafios colocados

O processo de consulta evitou trazer nesta fase recomendações detalhadas e acabadas sobre estratégias ou acções que possam ser seguidas ou levadas a cabo com vista aos problemas levantados. Porém, os pontos acima discutidos todos apontam para uma série de observações que possam esboçar uma futura discussão estratégica:

Em primeiro lugar, constatou-se no seminário a adequacia da legislação em termos gerais, no actual contexto socio-económico e histórico de Moçambique. Há um consenso, apoiado até pelas organizações do sector privado, *de que não é necessário privatizar a terra*, pois que isto, poderá provocar uma desocupação da terra pelos pobres e piorar a situação da pobreza.

Noutro lado, houve varias opiniões expressas em favor de mudanças ligeiras ao nível da regulamentação. As preocupações levantadas incluem a necessidade de estimular o investimento rural, tendo com base a mais fácil transmissibilidade dos direitos ligados às infra-estruturas e outras benfeitorias que legalmente já podem ser vendidas.

No geral, sublinha-se a necessidade de promover uma melhor implementação dos aspectos progressivos da Lei de Terras, com destaque no tratamento dos aspectos comunitários e participativos da lei. Embora o Estado tem priorizado a tramitação de novos DUATs para os investidores, é essencial agora prestar atenção à identificação e registo dos direitos adquiridos por ocupação costumeira e por ‘boa fé’.

Finalmente, é importante colocar esta melhor e mais ampla implementação centrada numa estratégia de desenvolvimento rural que ofereça tanto ao camponês como ao privado, os meios necessários para aproveitar todos os seus recursos definidos e protegidos por lei (segurança de posse, apoio técnico, pesquisa aplicada, etc.).

No lado estratégico, e dado que este é o primeiro debate compreensivo e focalizado na reforma da terra e agrária que têm lugar em Moçambique desde a aprovação da Lei de Terras em 1997, se preferiu convencionar-se como propostas imediatas no sentido de facilitar estas mudanças e melhorar a implementação da legislação, o seguinte:

- necessidade de **realização de mais debates mais focalizados e descentralizados até ao nível provincial** para discussão dos problemas até aqui identificados e sistematizados neste relatório e anteceder a realização da Conferência Nacional prevista no âmbito do presente projecto da SADC;

- confiar a **ORAM a liderança do processo de debates provinciais**, incluindo a possibilidade de angariação de fundos adicionais internamente, dado o interesse mostrado tanto pelos doadores como pelos parceiros nacionais sobre esta ideia;
- pertinência de uma Conferência Nacional Consultiva a realizar-se nos projectos propostos no projecto;
- considerar a possibilidade de **criação de uma Comissão Consultiva da Terra** para preencher o vazio deixado pela Comissão de Terra, se bem que, como antes, este órgão estaria congregado ao Governo, os utilizadores da terra e Organizações da Sociedade Civil representativas dos grupos de pressão e de apoio aos camponeses e a outros grupos que intervêm na questão da terra e agrária. Poderia ter a mesma configuração e natureza da actual Comissão Consultiva do Trabalho que actua na sua área de actuação como órgão de Consulta “obrigatória” do Conselho de Ministros em questões sensíveis como fixação do salário mínimo, iniciativas legislativas e políticas de segurança social e emprego. Deveria ser um órgão com desdobramento até ao nível provincial.
- assim, a **criação do referido órgão seria um dos objectivos imediatos** a alcançar no âmbito da Conferência a ser organizada no âmbito do presente projecto da SADC.

6. Recomendações

Considerando o comentário feito no ponto anterior a consulta nacional avançou tentativa mente algumas recomendações de acções a serem consideradas tendo em vista os problemas identificados. Com certeza que algumas das propostas avançadas podem servir para o desenho da segunda fase do projecto da SADC considerando a particular situação de Moçambique:

- considerar a necessidade de maior envolvimento das Organizações da Sociedade Civil no Programa do Governo que recentemente será implementado visando a identificação e registo das ocupações de terras por parte das comunidades e cidadãos singulares ao abrigo dos direitos adquiridos segundo as normas e práticas costumeiras e por ocupação de boa-fé.
- no contexto específico desse programa público, é essencial tomarem-se todos os cuidados no sentido de que seja estritamente observada a metodologia trazida no Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras sobre a matéria, identificando a ocupação de acordo com *os direitos atribuídos por lei*, e não meramente pelas dimensões das *machambas* e outras ocupações físicas visíveis no momento do levantamento;
- acções de formação dos agentes que a nível local intervêm na administração da terra e de outros recursos naturais, nomeadamente, Administradores Distritais, funcionários dos serviços cadastrais locais, funcionários dos serviços de registo predial e Chefes de Postos Administrativos;
- assegurar que estas acções de formação abordam todos os aspectos da legislação, e o seu papel central nas estratégias de desenvolvimento rural, incluindo a importância de identificar e registar *todos* os direitos por lei atribuídos, para que *todos os cidadãos e grupos de interesses* possam participar, ganhar e tirar o melhor proveito dos seus direitos

- considerar a possibilidade de revisão pontual na legislação para se lidar com as questões ligadas à transmissão das infra-estruturas, benfeitorias e celebração de contratos de cessão de exploração;
- estudar mecanismos que confirmam maior poder às comunidades locais no quadro das parcerias e acordos que estabelecem com investidores, em particular como facilitar a cessão não-definitiva do direito a terceiros por períodos determinados, e com base em condições contratuais, e como tornar a “Acta de consulta” num documento com bastantes garantias jurídicas;
- procurar que a futura Lei do Ordenamento Territorial procure responder às questões ainda em aberto sobre o planeamento e desenvolvimento do uso da terra, tais como a participação local no processo de planeamento com base na identificação e gestão dos direitos de uso e aproveitamento dos diversos recursos naturais em prol de um desenvolvimento equitativo e sustentável, acesso e segurança de posse de terra em situações de emergência (cheias, secas, etc.), desenvolvimento regional e urbano, entre outros.
- dar prioridade aos esforços que visam tornar o distrito no pólo de desenvolvimento, em particular no que se refere à descentralização dos serviços de cadastro e mapeamento do uso da terra;
- criar mecanismos para oferecer ao cidadão rural um melhor conhecimento dos seus direitos, bem como defender estes por via judicial e extra-judicial, e capacitar o papel do judiciário na resolução de conflitos de terras.

7. Anexo I– Lista de Participantes na Reunião Nacional Consultiva sobre Iniciativas de Reforma da Terra e Agrária

DATA: 24 de Maio, 2006

LOCAL: Kaya Kwanga, Maputo

Horas: 8.30- 16:30 H

Total de Participantes: 61 pessoas

Nr	NOME	INSTITUIÇÃO	CONTACTO
01	Jamisse W. Taimo	ORAM-Conselho Direcção	jtaimo@yahoo.com.br
02	Domingos Fernandes	SADC-MNEC	82 3093230
03	Lourenço Duvane	ORAM-SEDE/Zambézia	oramsede@tvcabo.co.mz
04	Reinaldo Sive	ORAM-Conselho Direcção	Dpsive@zebra.uem.mz
05	Félix Cossa	ORAM-Manica/Tete	orammanica@teledata.mz
06	Elizabeth Roque	ORAM-Sofala	orambeira@teledata.mz
07	Calisto Ribeiro	ORAM-Nampula	calisto@oramnpl.org
08	Issufo Tankar	ORAM-Zona Sul	Oram-zonasul@teledata.mz
09	Maria Alice	ORAM-Zona Sul	Oram-zonasul@teledata.mz
10	Dulce Mavone	ORAM-SEDE	oramsede@tvcabo.co.mz
11	Lorena Mangane	ORAM SEDE	oramsede@tvcabo.co.mz
12	Carla Chebeia	ORAM SEDE	oramsede@tvcabo.co.mz
13	Antonietta Mechisso	ORAM SEDE	oramsede@tvcabo.co.mz
14	Luciano Quivanhane	UNAC	82 5443726
15	Tarciso Yacor	UNAC	82 5297897
16	José Catarino Xerinda	UNAC	unacdrural@tvcabo.co.mz
17	Paulo Saraiva	ATAP	82 4676770
18	Maria de Lurdes	Kulima	84 7586792
19	Hermenigildo Mulhovo	FDC	82 8135430
20	Joana Mahumane	FDC	82 1275120
21	Bento Sitei	Coligação Justiça Económica	sitobento@yahoo.fr
22	Paulo Cuinica	G20	G20@fdc.org.mz
23	Humberto Zaqueu	GMD	21303868
24	Manuel Passar	Fórum Terra- Manica	82 5512490
25	Luís Hamido	ABIODES/ ROSA	82 3061920
26	Manuel Mutola	UEM	82 8011790
27	Nícia	UEM	82 8011790
28	Adamo Cuambe	PROVIDA	82 0881040
29	Nonier Bazo	MICOA	nomier@yahoo.com.br
30	António Tovela	MICOA- DINAPOT	atovela@yahoo.com.br
31	Salimo Valá	MPD-DNDR	82 4284890
32	André da Silva	MICOA- CONDES	andredasilva@intra.co.mz
33	Eugénio Muianga	ACTION AID	21812020
34	Simão Sevene	Associação Jovens	Ajam.sevene@teledata.mz

		Agricultores	
35	Samuel Chissico	Agrários-CTA	82 3993550
36	Sérgio Balera	CFJJ	sbalera@cfjj.org.mz
37	Otília Pacule	CTA	Jim.lafleur@cta.org.mz
38	Jim La Fleur	CTA	Jim.lafleur@cta.org.mz
39	Faria Manyanga	SNV	82 0377030
40	Maria Martinho	UICN	21490599
41	Fernanda Cardoso	Associação Mulher Rural-Npl	82 9273650
42	Ana Bila	ACA	82 6735580
43	Willson Jossefa Cumbe	Associação Agrícola Maputo	82 7870170
44	Mateus Chale	MOZLEGAL	mateus.chale@mozlegal.com
45	William Mulhovo	DIAKONIA	diakonia@tvcabo.co.mz
46	Saimon Norfolk	Terra Firma	simon@.terrafirma.co.mz
47	Heke Menser	DED	82 3052480
48	Célia Jordão	Embaixada Holanda	Celia.jordao@minbuza.nl
49	Samuel Rovicene	MINAG	rovicene@dinageca.gov.mz
50	Tomás Vieira Mário	Projecto Mídia UNESCO	82 3020570
51	Abílio Mulogue	Camponês Zambézia	Maganja da Costa
52	Higino Marule	TECNOSERVE	82 3054170
53	Raimundo Matusse	MITUR- DNAR	82 4743260
54	Ana R. Moiane	Camponesa Boane-Maputo	Boane
55	Samuel Mabjaia	Camponês Boane- Maputo	Boane
56	Vanda Lourenço	Secretariado	Maputo
57	André calengo	Consultor	kalengo@tvcabo.co.mz
58	Christophe Tanner	CFJJ- FAO	ctunner@of.org.mz
59	Olegário Banze	Consultor	olebanze@hotmail
60	Jucá Vicente	Jornalista-TVM	82 4348170
61	José Nguila	Jornalista-TVM	82 4348170

8. Anexo II- Lista Participantes na Mesa Redonda sobre Iniciativas de Reforma da Terra e Agrária

Data: 29 de Maio de 2006

Local: Pensão Martis

Horas: 09.00- 12.00 H

Total Participantes: 13

Nr	NOME	INSTITUIÇÃO	CONTACTO
01	Lorena Mangane	ORAM SEDE	oramsede@tvcabo.co.mz
02	Dulce Mavone	ORAM SEDE	oramsede@tvcabo.co.mz
03	Calisto Ribeiro	ORAM- Nampula	Calisto@oramnpl.org
04	Lourenço Duvane	ORAM SEDE/Zambézia	oramsede@tvcabo.co.mz
05	Jim La Fleur	CTA	Jimlafleur@cta.org.mz
06	Otília Pacule	CTA	opacule@cta.org.mz
07	José Catarino Xerinda	UNAC	unacdrural@tvcabo.co.mz
08	Sérgio Baleira	CFJJ	sbaleira@cfjj.org.mz
09	Olegário Banze	ADEL/ Consultores	olebanze@hotmail.com
10	André Jaime Calengo	Consultor	kalengo@tvcabo.co.mz
11	Adamo Valy	Associação Operadores Safari	adamov@hollard.co.mz
12	Célia Jordão	Embaixada da Holanda	Celia.jordao@minbuza.nl
13	Chris Tanner	FAO/CFJJ	ctunner@of.org.mz