

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIAIS E ECONÓMICOS

II CONFERÊNCIA DO IESE

A LEI DE TERRAS, DE MINAS E SISTEMA DE DIREITOS CONSUETUDINÁRIOS

*Por: Virgílio Vicente Maiel Cambaza
Investigador Associado
Mestre em Direito (Direito e Desenvolvimento)*

Maputo, 23 de Abril de 2009

Tema assente no cruzamento e análise da legislação de terras, de minas e do reconhecimento das Autoridades Locais. Focalizado no regime jurídico sobre a devolução da autoridade administrativa, a relação entre a indústria mineira, o direito de uso e aproveitamento da terra e o desenvolvimento comunitário.

A Lei de Terras, de Minas e o Sistema de Direitos Consuetudinários

I. Introdução

Contextualização

O presente trabalho é assente no cruzamento e análise dos conteúdos da legislação de terras¹, de minas e do reconhecimento pelo Estado das Autoridades Locais, em Moçambique. Será ainda baseado na análise da literatura e estudos realizados relacionados com estas áreas. Ao longo da presente abordagem far-se-á uma análise do regime jurídico relativo à descentralização administrativa, desenvolvimento comunitário e participação das comunidades locais.

É intenção do trabalho aferir, através de elementos constantes na legislação acima referida e das dinâmicas que se desenvolvem em torno da aplicação dos regimes nela estabelecidos: (i) o carácter inovador ou não da Lei de Terras e do Decreto nº 15/2000, sobre o acolhimento do direito costumeiro e o reconhecimento pelo Estado das Autoridades Tradicionais, respectivamente; (ii) a relação entre a indústria mineira, o direito de uso e aproveitamento da terra e o exercício do direito comunitário; (iii) o papel da indústria mineira no desenvolvimento local e os meios de tutela reservados às comunidades locais, no âmbito da realização desse papel.

O Governo, socorrendo-se do disposto no nº 1 do artigo 13 e no nº 1 do artigo 152, ambos da Constituição da República, de 1990², que preceituavam, respectivamente que: (i) “o Estado[...]garante a livre expressão das tradições e valores da sociedade moçambicana”; e, (ii) “o Conselho de Ministros assegura a administração do país,[...]promove o desenvolvimento económico, implementa a acção social do Estado[...]”, aprovou o Decreto nº 15/2000, de 20 de Junho, acto que significou o reconhecimento pelo Estado das Autoridades Locais e o estabelecimento de formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as referidas Autoridades Locais.

O Decreto, o Regulamento³ respectivo e o Guião para a Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital⁴, em conjunto, oferecem o quadro jurídico apropriado, mediante o qual,

¹ Lei nº 19/97, de 1 de Outubro.

² Os diplomas infraconstitucionais mencionados, nomeadamente o Decreto nº 15/2000, o respectivo Regulamento e o Guião para a participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital, foram aprovados na vigência da Constituição de 1990.

³ Aprovado através do Diploma Ministerial nº 107/-A/2000, de 25 de Agosto.

se disciplinam as relações que envolvem as autoridades locais, a administração do Estado e outros sujeitos de direito público e privado relevantes.

Estes instrumentos jurídicos definem o papel das autoridades locais no que diz respeito a factos que desencadeiam as relações jurídicas previstas, nomeadamente no(s): (i) artigos 12 e 24, da Lei de Terras, que estabelecem as formas de aquisição do direito de uso e aproveitamento da terra, por ocupação, por parte das comunidades locais e a participação das comunidades locais na gestão e resolução de conflitos sobre a terra; (ii) arts 15, 18, 28 e 43, todos, da Lei de Minas; e, (iii) no artigo 27, do Decreto nº 26/2004, de 20 de Agosto, que aprova o Regulamento Ambiental para actividade Mineira.

A Lei de Minas não faz directamente alusão ao direito costumeiro, mas a relevância da sua aplicação, no contexto da actividade mineira, decorre do facto de ao titular da licença mineira, à determinada altura, ser-lhe exigido o título do direito de uso e aproveitamento da terra e o estudo do impacto ambiental. A tramitação deste título, bem como os planos de implementação do projecto de exploração mineira passam por um processo de consulta às populações quer directa, quer indirectamente, através dos mecanismos administrativos previstos na legislação apropriada, designadamente, na Lei nº 14/2002, que aprova a Lei de Minas, no Decreto nº 26/2004, que aprova o Regulamento Ambiental para Actividade Mineira, na Lei nº 19/97, que aprova a Lei de Terras e no Despacho Conjunto dos Ministérios da Administração Estatal e do Plano e Finanças, que aprova o Guião para a Participação e Consulta Comunitária na Planificação Distrital.

II. A Lei de Terras e o sistema do Direito Consuetudinário

A Lei de Terras, a despeito de ter reafirmado o princípio da propriedade do Estado sobre a terra e outros recursos naturais, na perspectiva de que a terra não é alienável e nem pode ser objecto de relações privadas, consagrou os direitos costumeiros, na base do entendimento de que, segundo alguns autores⁵, “os mesmos reflectem a percepção africana, que considera a terra como pertencendo a Deus e aos antepassados, que atribuíram aos homens para lhes permitir viver” e, reflectiu a base da ordem económica constitucional, assente nas forças do mercado, iniciativa dos agentes económicos, a participação de todos os tipos de propriedade e a acção do Estado como regulador e promotor do crescimento e desenvolvimento.

⁴ Aprovado através do Despacho conjunto dos Ministérios da Administração Estatal e do Plano e Finanças, de 13 de Outubro de 2003.

⁵ Ver Manual de Direito da Terra, Maria da Conceição de Quadros, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, 2004, pp. 27-35.

Os princípios acima expostos, à excepção da referência ao de que a terra, para os africanos, é considerada como pertencendo a Deus e aos antepassados[...], se reflectem no preâmbulo da Lei, nos seguintes termos:

“O desafio que o país enfrenta para o seu desenvolvimento, bem como a experiência na aplicação da Lei nº 6/79, de 3 de julho, Lei de Terras, mostram a necessidade da sua revisão, de forma a adequá-la à nova conjuntura política, económica e social e garantir o acesso e a segurança de posse da terra, tanto dos camponeses moçambicanos, como dos investidores nacionais e estrangeiros.

Pretende-se, assim, incentivar o uso e o aproveitamento da terra, de modo a que esse recurso, o mais importante de que o país dispõe, seja valorizado e contribua para o desenvolvimento da economia nacional”.

O extracto do preâmbulo, acima transcrito, destaca a terra como o mais importante recurso do país, a necessidade do Estado em incentivar o seu uso e aproveitamento, garantindo o seu acesso, com segurança, tanto aos camponeses como aos investidores nacionais e estrangeiros, por forma a que ela contribua para o desenvolvimento da economia nacional. Procura, por assim dizer, articular os interesses dos camponeses moçambicanos com os dos investidores, tanto nacionais como estrangeiros, relativamente à terra, postos em contrapostos.

A Lei de Terras, ao referir-se à tutela do direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por “ocupação por pessoas singulares e pelas comunidades locais, segundo normas e práticas costumeiras desde que estas não contrariem a Constituição” (artigo 12), à participação das comunidades na gestão de recursos naturais e na resolução de conflitos relacionados e, que “no exercício das competências referidas[...]no nº 1[...], as comunidades locais utilizam, entre outras, as normas e práticas costumeiras” (nº 1 e 2, artigo 24), acolhe de forma expressa, o sistema de direitos consuetudinários.

Estes dispositivos legais combinados com o Decreto nº 15/2000, o seu Regulamento e o Guião para a Participação e Consulta Comunitária na Planificação dos Distritos, consideram-se passos importantes no processo da descentralização administrativa, pois, por via deste quadro, expande-se o processo até às comunidades locais, isto é, tomam-se passos decisivos em direcção à devolução ou ao “empoderamento” destes segmentos da sociedade civil e, a consequente salvaguarda dos seus interesses que estariam expostos à ameaça permanente de

outros interesses contrapostos e mais poderosos, existentes na sociedade, caso o regime não fosse previsto.

A questão a colocar de imediato seria em que medida as normas e práticas costumeiras, defendidas nos dispositivos legais acima expostos, contribuiriam para a concretização dos objectivos da gestão participativa comunitária e garantiriam o acesso e segurança de posse da terra aos camponeses moçambicanos?

Importa antes de discutir a questão abordar-se sobre o sentido da expressão «comunidades locais».

Nos termos da Lei de Terras, as comunidades locais são definidas como um agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam elas cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão (artigo 1).

Esta definição aproxima-se da noção da freguesia rural, com origem na legislação portuguesa⁶. Segundo a mesma, a freguesia é um agregado de famílias que, adentro do território municipal ou concelhio, desenvolve uma acção social comum por intermédio de órgãos próprios.

Caetano (1990: 352) argumenta que a freguesia rural evoluiu tendo por centro moral e social a igreja paroquial e por chefe, o pároco. Transformou-se, na maioria dos casos, numa verdadeira comunidade, com sentimentos e aspirações próprias e por vezes até com o seu património colectivo e as suas leis consuetudinárias.

A feição comunal, na óptica do autor, acentua-se com o aparecimento de uma magistratura popular, originariamente electiva, mais tarde confirmada pelo Rei e até, porventura, de nomeação régia.

Analisando as duas noções verifica-se que:

- a) A comunidade local é um agregado de famílias, vivendo circunscrita à uma unidade territorial do nível de localidade ou inferior, como a freguesia o é;

⁶ Artigo 196, do Código de 1940 e Lei Orgânica do Ultramar, base XLVIII.

- b) A comunidade local é um agrupamento de feição acentuadamente comunal e não pessoa colectiva de natureza territorial e a freguesia assume características idênticas;
- c) A comunidade local, tal como a freguesia, pretende-se que seja para a salvaguarda de interesses sociais comuns – vida comum, trabalho comum, hábitos e tradições comuns;
- d) A comunidade local, na sua actuação, não é autónoma, carece de órgãos administrativos do Estado e, nalguns casos, de órgãos autárquicos. A Freguesia deve a mesma subordinação ou dependência em relação aos municípios e aos governos civis.

II. 1. O direito costumeiro e a implantação do regime do indigenato⁷ pelo Estado Colonial

A recepção do direito costumeiro no regime jurídico da terra não é inovadora, é uma técnica jurídica já aplicada durante a vigência do Estado colonial português, com particular incidência no período pós-Revolução de 28 de Maio de 1926, durante o qual foi estabelecido e aplicado “um sistema jurídico especial dos nativos”, em resultado da sistematização dos princípios da política colonial portuguesa e da administração local de cada colónia que entravam em vigor.

Dava (2007: 106), ao referir-se ao processo de implementação do Decreto nº 15/2000, reconhecia que o mesmo não trazia novidades em relação às decisões tomadas no período colonial, preconizadas na Reforma Administrativa Ultramarina (RAU), de 1907 e na RAU, de 1933, pois, em todos estes dispositivos, aos chefes tradicionais eram reconhecidas responsabilidades no âmbito da manutenção da segurança social comunitária e sua reprodução material e espiritual.

O Sistema Jurídico Especial dos Nativos vinha plasmado no Acto Colonial⁸, de 11 de Abril de 1933, e, no seu título II, relativo ao regime dos Indígenas, estipulava, de entre outros, o seguinte:

⁷ Maria Paula Meneses, Joaquim Fumo, Guilherme Mbilana e Conceição Gomes; pp. 343-344.

⁸ Aprovado através do Decreto-lei 22 465, de 11 de Abril de 1933 e incorporado na Constituição Política da República Portuguesa, de 1933. O Acto Colonial, a Reforma Administrativa Ultramarina (RAU) e a Carta Orgânica do Ultramar foram qualificados de constitucionais. Para Marcello Caetano, o Acto Colonial constituía um sistema jurídico especial para o nativo, que permitia a graduação da centralização, paralelamente ao grau do desenvolvimento das colónias.

“A lei garante aos indígenas, nos termos por ela declarados, a propriedade e posse dos seus terrenos e culturas, devendo ser respeitado este princípio em todas as concessões feitas pelo Estado” (artigo 17); e

“Nas colónias atender-se-á ao estado de evolução dos povos nativos, havendo estatutos especiais dos indígenas, que estabeleçam para estes, sob a influência do direito público e privado português, regimes jurídicos de contemporização com os seus usos e costumes individuais, domésticos e sociais, que não sejam incompatíveis com a moral e com os ditâmes de humanidade” (artigo 22).

Enquanto o texto acima exposto parecia dar a possibilidade de os indígenas⁹ adquirirem direito de propriedade e de posse da terra e das suas culturas (artigo 17), a Lei Orgânica do Ultramar, aprovada através do Decreto-Lei nº 39.666, de 20 de Maio de 1954, que substituiu o Acto Colonial veio de forma explícita opor-se a essa possibilidade, afirmando nos seguintes termos:

“Aos indígenas que vivam em organizações tribais são garantidos, em conjunto, o uso e fruição na forma consuetudinária, das terras necessárias ao estabelecimento das suas povoações e das suas culturas e ao pascigo do seu gado (artigo 35)”.

“A ocupação realizada de harmonia com o corpo do artigo não confere direitos de propriedade individual e será regulada entre os indígenas pelos respectivos usos e costumes” (§ único do artigo em apreço).

“Não serão efectuadas concessões de terrenos a não-indígenas sem que, pela forma prescrita na lei, seja protegida a situação dos indígenas estabelecidos nesses terrenos” (artigo 36).

Os direitos dos indígenas eram garantidos através da actuação das autoridades gentílicas¹⁰ e da aplicação do direito tradicional. De referir que a identidade indígena era definida pelas ligações ancestrais a uma região, esta, por seu turno, era definida com base em critérios étnicos. Os direitos e obrigações eram estabelecidos em função dos costumes indígenas locais e transformados em códigos consuetudinários.

Estes códigos foram estabelecidos pelo Estado colonial português não com o objectivo de promover o direito de participação dos indígenas, mas tão somente como parte integrante de um processo de subordinação e de dominação colonial, opondo, de um lado, o colonizador e de

⁹ Nos termos do artigo 2 do Decreto-Lei nº 39.666, de 20 de Maio de 1954, consideravam-se indígenas indivíduos de raça negra ou seus descendentes que, tendo nascido ou vivendo habitualmente nas províncias, não possuíam ainda ilustração e os hábitos individuais e sociais pressupostos para a integral aplicação do direito público e privado dos cidadãos portugueses.

¹⁰ Expressão usada nos instrumentos legais coloniais, com realce para a Lei Orgânica do Ultramar e o Estatuto dos Indígenas

outro, o colonizado, e cuja essência era a estruturação de um sistema de exploração, assente na extracção da mais-valia absoluta da força de trabalho nativa e o equilíbrio na distribuição desta entre as necessidades de satisfação das economias de plantações, da indústria mineira, essencialmente, sul-africana, da produção de culturas forçadas e de alimentos para o mercado de consumo interno e da redução de custos com a reprodução da força de trabalho.

Em termos mais gerais, a economia política do colonialismo, na linha de Castel-Branco¹¹, tinha o seguinte padrão:

Histórica e estruturalmente a base de sustentação e de acumulação de capital de toda a economia de Moçambique, com excepção dos últimos 8 anos, tem residido nas zonas rurais. Por um lado, foi do campo, e principalmente do campesinato pobre e médio, que provieram cerca de 75% das exportações nacionais, os alimentos a baixo custo para manter a força de trabalho barata e os excedentes de força de trabalho não-qualificada e barata para todos os sectores de actividade económica. Por outro lado, a principal acumulação económica foi feita com base nos monopólios e oligopólios que organizavam e contolavam a produção, extensão, comercialização, transporte, transformação e exportação dos excedentes agrícolas (em culturas como algodão, caju, tabaco, açúcar, chá, sisal, entre outras), bem como organizavam e geriam o crédito aos diferentes intervenientes nessa actividade económica. Além disso, o campesinato foi sistematicamente expropriado dos excedentes agrícolas e de força de trabalho que gerava, tendo sido quase sempre a fonte, e quase nunca o destino, do processo de acumulação. Finalmente, o campesinato foi sempre o amortecedor das crises de acumulação de capital, fornecendo, através da produção de subsistência, um seguro temporário contra o risco de desemprego ou de recessão no mercado de excedentes agrícolas e libertando o capital do custo social de reprodução da força de trabalho.

A Portaria nº 5639, de 29 de Julho de 1944, instrumento legal que funcionou em paralelo com a Lei Orgânica do Ultramar estabeleceu um sistema administrativo que veio a reforçar o papel dos régulos, passando estes a revestir-se de grande importância no controle efectivo das populações locais. Esta Portaria atribuiu-lhes o estatuto de “auxiliares da administração”, criando o Governo incentivos e insígnias que serviriam de estímulo ao empenho de alguns régulos.

Apesar de todos os indígenas terem passado a ser cidadãos portugueses, os regulados continuaram a existir, e, em termos de justiça, a pluralidade manteve-se, com o(s) direito(s)

¹¹ In Desafios do Desenvolvimento Rural em Moçambique: Contributo Crítico com Debate de Postulados Básicos, Coleção de Discussion Papers do IESE, 2008, p. 6.

tradicional(is) a coexistir com o direito formal (entenda-se moderno) promovido pelo Estado. De facto, a posição dos regulados foi reforçada, tendo estes passado a ser parte integrante da administração local. Consequentemente, os régulos e cabos de terra passaram a ter uniforme e a usufruir de um salário regular, tendo sido definidos mais claramente os limites da sua actuação.

Gradualmente, estes títulos “tradicionais” foram perdendo parte do seu conteúdo, e os régulos e cabos de terra foram sendo percebidos como parte efectiva do Estado colonial, auferindo remunerações pagas através de comissões sobre a cobrança do imposto de palhota, do recrutamento de mão-de-obra e da venda das culturas obrigatórias dentro das áreas sob seu controle. Dentro das suas áreas de jurisdição, os régulos e cabos de terra controlavam a distribuição das terras classificadas como sendo parte da “Reserva indígena”, resolviam os conflitos locais, aplicando as normas consuetudinárias (Geffray, 1991; Alexander, 1994; Dinerman, 1999).

As autoridades tradicionais foram assim consideradas as extensões do poder da estrutura colonial, sobretudo nas regiões mais remotas, onde as instituições administrativas coloniais não foram implantadas.

Em termos ideológicos, o sistema colonial era, conforme referem vários autores, um sistema dualista que pretendia opor distintas formas de governação, de sistemas legais, de posse de terra, e de regulamentação do trabalho (Mamdani, 1996^a; Newitt, 1997). Ao atribuir uma identidade política aos africanos através das autoridades locais (indígenas), o colonialismo português forjou as raízes de uma oposição étnica, racial e identitária que marcaria Moçambique no período pós-independência (Santos).

Embora se admita que o sistema colonial tenha criado um regime dualista, não se pode daí aferir que o mesmo tenha dado origem a um sistema administrativo descentralizado. O Estado colonial adoptou políticas que levaram a integração das instituições políticas de natureza tradicional nas suas instituições administrativas, tendo resultado na disjunção entre o sistema político que se mantinha altamente concentrado, desde a reforma política colonial, iniciada com a implantação do regime do Estado Novo, em 1926, e o sistema administrativo que se tornou selectivamente desconcentrado¹².

As instituições políticas e administrativas “tradicionais” perderam a sua autonomia e passaram a subordinar-se às instituições administrativas do Estado Colonial.

¹² Autoridades Arditosas e Democracia em Moçambique, artigo de André Cristiano José, inserido na obra intitulada “O Reconhecimento pelo Estado das Autoridades Locais e da Participação Pública, editada por Hélène Maria Kyed, Lars Buur e Teresinha da Silva, p. 72.

A Lei Orgânica do Ultramar, por exemplo, continha disposições que permitem ilustrar a subordinação orgânica das instituições políticas “tradicionais” ao sistema administrativo colonial, tais como: (i) o artigo 7 que estabelecia que “as instituições de natureza política tradicional dos indígenas são transitoriamente mantidas e conjugam-se com as instituições administrativas do Estado Português pela forma declarada na lei”; (ii) os § 1º e § 2º do artigo 10, que por sua vez, estabeleciam que o “exercício das funções de autoridade gentílica é normalmente remunerado” e “[...]. A obediência que as populações lhes devem é resultante da tradição e será mantida enquanto respeitar os princípios e interesses da administração, a contento do Governo”.

O § único do artigo 11 referia-se à investidura dos regedores que fossem eleitos ou designados por sucessão. A este respeito a norma estipulava que “a investidura dos regedores fica dependente de homologação pelo governador da província ou do distrito, que podem igualmente destitui-los quando não desempenhem convenientemente as funções do cargo”.

A Lei continha uma proibição expressa ao estabelecer que “as populações não podem depor os chefes gentílicos investidos em exercício de funções por autoridade administrativa, nem reintegrar quem delas legitimamente tenha sido destituído” (artigo 14). Outro regime de proibições vinha contido no artigo 17, de acordo com o qual, “é proibido aos chefes gentílicos, sob pena de prisão ou de trabalhos públicos de quinze dias a dez meses, aplicada nos termos da lei: (i) cobrar impostos em seu proveito; (ii) aplicar multas; (iii) servir-se do nome da autoridade administrativa ou dos seus delegados, sem prévio conhecimento, para consecução de qualquer fim; (iv) sair da área da sua circunscrição sem prévia licença da autoridade administrativa competente; (v) opor resistência ao cumprimento das ordens das autoridades administrativas ou incitar a ela; (vi) proteger ou deixar de reprimir o fabrico ou venda ilegal de bebidas alcoólicas ou tóxicas ou outros actos imorais e criminosos; (vii) manter encarcerado algum indígena, sem dar imediato conhecimento à autoridade administrativa.

II. 2. A “Retradicionalização” do Regime de Terras

A mudança da ordem jurídica vigente no país em 1990, e a abertura para a possibilidade de acolhimento do direito costumeiro no regime de acesso e gestão de terras, permitiram a Lei nº 19/97, a Lei de Terras em vigor, incluir no seu texto preceitos que protegem direitos adquiridos por pessoas singulares e comunidades locais, que os tenham adquirido, observando normas e práticas costumeiras, que não violassem a Constituição.

Voltemos às questões acima expostas e recoloquemo-las da seguinte forma:

- O legislador ao inserir na Lei de Terras normas consuetudinárias de interacção comunitárias, teria em vista a protecção dos interesses das populações rurais contra a penetração das relações sociais de produção capitalistas que já vigoravam na ordem jurídica moçambicana, desde 1990?
- O que é que tornaria *sui generis* o actual modelo de devolução de autoridade, se equiparado ao que evoluiu durante o período colonial? O sistema administrativo adoptado teria efectivamente garantido o «empoderamento» das comunidades locais, ou simplesmente permitiu uma desconcentração administrativa do Estado, pela cooptação das estruturas tradicionais e reconfiguração dos órgãos de base, estabelecidos período em que vigorou a ordem jurídico-constitucional de 1975?
- Como é que é desenvolvida a interacção entre a administração do Estado e as autoridades locais?
- Que papel desempenham as autoridades locais, na intermediação dos interesses das comunidades que se supõe representarem?

Em conformidade com o próprio legislador e nos termos do preâmbulo da lei, constituíram fundamentos legítimos para a revisão da Lei n° 6/79, de 3 de julho, Lei de Terras e a consequente inclusão, na nova lei, de cláusulas sobre o direito costumeiro: (i) a emergência de uma nova conjuntura política, económica e social; e (ii) a necessidade de garantir o acesso e a segurança de posse de terra, tanto aos camponeses moçambicanos como aos investidores nacionais e estrangeiros.

Alguns autores que têm acompanhado a experiência do contexto moçambicano, consideram a inclusão do direito costumeiro, na Lei de Terras, desejável e oportuna, pois, este acolhimento vai consubstanciar o pensamento africano, de acordo com o qual, a “terra para os africanos é considerada como pertencendo a Deus e aos antepassados[...]”.

Estudos realizados sobre este tema em Moçambique, no período em apreço, apresentando um ponto de vista diverso do acima exposto, começam por sugerir que o problema não se limita apenas à aplicação das normas costumeiras, mas também às hierarquias tradicionais que passaram a fazer parte das instituições locais mandatadas pelo Governo¹³. Os mesmos estudos indicam que as autoridades tradicionais não eram universalmente rejeitadas ou acolhidas, sendo antes consideradas por certos sectores da população rural como recursos a serem utilizados na busca de segurança, ganhos materiais e/ou influência.

¹³ Meneses et al. As Autoridades Tradicionais no Contexto do Pluralismo Jurídico, p. 352. In Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique, 2º Vol.; editado por Boaventura Sousa Santos e João Carlos Trindade.

Meneses et al (2003: 353) consideram a situação relativa ao acolhimento do direito costumeiro e ao reconhecimento das Autoridades tradicionais um retorno ao passado colonial.

A explicação do facto tem a ver, por um lado, com a crise de legitimidade que a Frelimo e o Estado moçambicano tiveram que enfrentar, com efeito, a partir da década de 80 como resultado “duma administração do Estado, largamente inoperante, ineficiente, afectada por querelas de responsabilidades e legitimidade, desenquadrada da realidade sócio-económica do país, e distante do cidadão” (Carrilho, 1995; Faria & Chichava, 1999; West & Kloeck-Jenson, 1999), da constatação da incapacidade do Estado em promover o desenvolvimento do país e das pressões internas (incluindo a guerra dos 16 anos) e externas (dos credores internacionais que exigiam mudanças políticas, económicas e sociais, como *conditio sine qua non* para o alívio da dívida e possibilidade de ajuda).

Por outro, com a exigência de o Estado Moçambicano ter que adoptar uma estratégia, para o efeito, enquadrada no paradigma do *Washington Consensus*.

A Frelimo e o Estado Moçambicano deslegitimados nas bases, procuraram modos de reinstituir formas de governação local, reconhecendo, formalmente, as autoridades tradicionais, a partir do ano 2000 (Decreto n° 15/2000).

A questão colocada por Meneses et al, e com razão, é saber que a despeito de o decreto ter reinstituído as autoridades, que legitimidade elas têm hoje? Que esfera de actuação lhes é reservada?

Parafraseando (Nilsson, 1995: 130), tal como no passado, as autoridades tradicionais recorrem, ainda hoje, a dois tipos de legitimação: através de um processo formal de reconhecimento legal, dentro dos parâmetros definidos pelo Governo, ou pela comunidade, i.e., um processo fomentado por baixo. Neste último caso, a legitimidade deve ser entendida como um processo de relacionamento instituído entre o(s) líder(es) e uma comunidade/grupo étnico, relacionamento este assente num reconhecimento e aceitação mútua de regras e interesses, por forma a garantir a harmonia social e o desenvolvimento do grupo.

Ao nível das comunidades, em termos de legitimidade, a questão é mais complexa e apresenta diferentes texturas. Uma miríade de estruturas políticas *ad hoc* foram-se organizando no terreno, por forma a mediar as relações entre as pessoas e o Estado, especialmente a nível rural, onde o Estado não conseguia penetrar. Muitas destas estruturas foram ocupadas por antigas linhagens, significando, de facto, que a Frelimo tacitamente não só aceitou como encorajou a participação, nos governos locais, das elites políticas em presença – fossem elas as linhagens locais ou parte de uma pequena burguesia emergente.

Este facto ilustra bem, argumentam Meneses et al, que, se na aparência houve um corte radical entre as estruturas de poder presentes no tempo colonial e as impostas pela Frelimo, uma análise mais cuidadosa do percurso de vários líderes tradicionais contraria esta ideia.

Hoje, o “regresso à tradição” constitui uma espécie de recuo natural, tanto da parte do campesinato como do Estado, em consequência da redução do papel do Estado na regulamentação sócio-económica do país, fruto de uma dupla pressão: a escalada da guerra civil e, a partir de finais da década de 80, e a introdução dos programas de reajustamento económico. Produto de uma complexa e não orquestrada interacção de factores económicos, políticos e sociais, esse resultado forneceu as bases de uma aliança política entre a administração local e alguns antigos régulos. Com a crescente estagnação económica, a Frelimo foi tentando recuperar mais e mais elementos do passado colonial, por forma a reorganizar a situação produtiva do país. Reconheceu-se um activismo crescente d parte das autoridades tradicionais e aceitou-se o envolvimento de secretários dos GDs em cerimónias tradicionais.

Há que reconhecer também que no jogo em torno da questão da legitimidade, as autoridades tradicionais manipularam e ainda manipulam alguns aspectos tradicionais – enquanto marcas legitimadoras da sua autoridade – e também utilizam veículos da modernidade como os partidos políticos, ou projectos de desenvolvimento, para promover e sedimentar o seu poder.

Já para os grandes partidos políticos moçambicanos – a Renamo e a Frelimo – as autoridades tradicionais são percebidas como extensões do Estado, por forma a aumentar a sua competência administrativa.

Relativamente à questão de saber se o quadro definido pela Lei de Terras (arts. 12 e 24) e o Decreto nº 15/2000, corresponderá aos interesses articulados pelos círculos neo-liberais, Deininger (2003: 12) argumenta que os círculos neo-liberais têm a convicção de que a criação de mecanismos para o reconhecimento do direito consuetudinário e a harmonização de procedimentos sobre a aquisição de títulos de terra através normas costumeiras e formais permitirão que o sector tradicional seja regulado e consequentemente facilitarão a expansão do mercado de terras.

Estes círculos acreditam que os mecanismos e procedimentos referidos facilitarão a transformação da posse de terras através de normas costumeiras em títulos formais de direito de uso e aproveitamento. No entendimento destes ainda, a criação de novas instituições ao nível local que permitam mediar o processo de titulação e os sistemas costumeiros levará a que a terra seja usada como garantia real no acesso à outros direitos e criará pressões sobre os sistemas costumeiros por forma a que se conformem com a regulação económica nacional e internacional.

Deininger argumenta ainda que nas últimas décadas tem havido um crescente interesse em integrar normas e práticas costumeiras nas reformas preconizadas sobre o regime de terras em África. Os círculos liberais têm procurado ajustar o sistema costumeiro às reformas institucionais liberais, enquadrando o sistema na estratégia da descentralização administrativa da terra, com o objectivo, no entender dos seus defensores, de conferir maior protagonismo às comunidades e as populações locais na gestão da terra. Entendem, as mesmas correntes de opinião, que as reformas são dirigidas à promoção da estabilidade e de um ambiente que permita caminhar-se para a apropriação individual e privada da terra, isto é, a sua liberalização.

Deininger conclui que as reformas procuram garantir a inventariação, registo e formalização de terras ocupadas segundo o direito costumeiro, emitindo finalmente os respectivos títulos, pressupostos para que a terra seja considerada legalmente adquirida. Esta condição permitiria ao titular do direito costumeiro reforçar a sua posição jurídica sobre a terra, face a terceiros interessados. Isso faria com que a terra fosse um elemento importante no contexto do mercado e do investimento. Assim, a criação de mecanismos para o reconhecimento do sistema costumeiro e a harmonização deste com os títulos formais possibilitaria uma maior confiança dos investidores e expansão do mercado de terra.

O reconhecimento legal da posse de terra através de sistemas tradicionais transformaria, assim, a terra num bem juridicamente tutelado e uma garantia segura para os investidores transaccionarem com o sector tradicional.

Pelo exposto, torna-se evidente que a reinstituição das autoridades tradicionais, bem como o acolhimento do direito costumeiro no regime jurídico da terra, surgem como parte de uma estratégia (defensiva) visando, por um lado, restabelecer a legitimidade da Frelimo e do Estado Moçambicano, desgastada, desde a década de 1980 e, por outro, projectar opções e alternativas de desenvolvimento que satisfaçam os interesses das forças políticas, económicas e sociais dominantes, a operar no ambiente geográfico moçambicano.

A via do “empoderamento” da sociedade civil, na África Sub-Sahariana, passou a incluir o reconhecimento das instituições políticas tradicionais e a aplicação de normas e práticas tradicionais, toleradas pelo direito positivo, do Estado racional. O sistema tradicional harmonizado com as normas do direito positivo evoluiria para uma situação em que se eliminariam os conflitos entre as duas categorias de normas, pois, o direito positivo teria o efeito de reforçar a segurança jurídica das normas tradicionais.

Um outro aspecto importante a considerar, é que no caso de Moçambique, por exemplo, a despeito de o padrão de acumulação económica, nos últimos anos, ter mudado a favor dos mega-projectos, a economia rural continua a jogar um o papel importante, pois, é lá onde

reside a maioria da população, onde a maior parte da força de trabalho é absorvida e donde provém o maior volume de produtos das nossas exportações.

III. A Influência da Indústria Extractiva no Desenvolvimento Comunitário

a) A Indústria extractiva e o direito de uso e aproveitamento da terra

A indústria extractiva, área da actividade económica que nos últimos tempos tem merecido uma atenção especial por parte da comunidade internacional, na óptica de ver estabelecidos mecanismos que permitam uma maior transparência das receitas decorrentes da exploração dos produtos provenientes desta área de actividade, bem como da percentagem relativa as cargas fiscais pagas aos Estados.

Em Moçambique, após a sua adesão ao Mecanismo Internacional sobre a Transparência da Indústria Extractiva, os representantes do Governo e da sociedade civil têm-se reunido para discutirem formas para garantir cumprimento deste objectivo.

Em termos da indústria mineira, área enquadrada no sector da indústria extrativa, e foco desta apresentação, ir-se-á referir à Lei nº 14/2002, que aprova a Lei de Minas, discutindo o seu âmbito, a sua relação com a Lei de Terras, bem como o papel do sector mineral no desenvolvimento comunitário e a influência exercida pelas comunidades no sentido de melhoramento da actuação do sector da indústria mineral, na zona da sua localização.

Antes de entrar nos aspectos acima referidos importa realçar as premissas da actuação da lei. Estas vêm contidas no seu preâmbulo e estão expressas da seguinte forma:

“Os recursos minerais da República de Moçambique, quando racionalmente avaliados e utilizados, constituem um factor importante para o desenvolvimento social e económico.

As transformações económicas em curso no País e o desenvolvimento no sector mineiro, impõem a revisão da legislação aplicável à actividade mineira, de modo a adequá-la aos objectivos da política económica nacional”.

Tendo em vista estas premissas a lei definiu o seu âmbito de aplicação como sendo o de regular os termos do exercício dos direitos e deveres relativos ao uso e aproveitamento de recursos minerais com respeito pelo meio ambiente, com vista à sua utilização racional e em benefício da economia nacional (artigo 1).

Nos termos do artigo 5, da Lei de Minas, os títulos mineiros e autorizações obtêm-se através: (i) da licença de reconhecimento; (ii) licença de prospecção e pesquisa; (iii) concessão mineira; (iv) certificado mineiro; e (v) senha mineira.

O título mineiro confere direito de preferência no uso e aproveitamento da terra. A prevalência que a lei confere ao titular da licença mineira sobre os restantes interessados relativamente ao direito de uso e aproveitamento da terra, encontram-se estabelecidos, no artigo 43, de acordo com o qual:

1. O uso e ocupação da terra necessária para a realização de actividade mineira é regulada pelas disposições sobre o uso e aproveitamento da terra constantes da Lei nº 19/97, de 1 de Outubro, sem prejuízo das disposições dos dois números seguintes.
2. O uso da terra para operações minerais tem prioridade sobre outros usos da terra quando o benefício económico e social relativo das operações mineiras seja superior.
3. Os títulos de uso e aproveitamento da terra obtidos nos termos da Lei de Terras e a licença ambiental que são atribuídas com o fim de exploração mineira ao artigo de uma concessão mineira ou certificado mineiro, tem um período de validade e dimensão consistentes com o definido na concessão mineira ou certificado mineiro e são automaticamente renovadas quando estes títulos forem renovados.
4. No caso de uma área designada de senha mineira ser declarada ou ser emitida uma concessão mineira ou certificado mineiro, sobre terra sujeita a direitos de uso e aproveitamento da terra, esses direitos anteriormente existentes são considerados extintos após o pagamento de uma indemnização justa e razoável ao titular dos direitos anteriores, pelo Estado no caso de uma área de senha mineira, e pelo titular do direito mineiro, no caso de concessão mineira ou certificado mineiro.
5. O reconhecimento autorizado ao abrigo de licença de reconhecimento não confere direito de uso e aproveitamento da terra para os fins, objectivos e requisitos da Lei de Terras.

A questão aqui levantada suscita dúvidas quanto à validade da tese defendida por alguns autores e acima exposta, segundo a qual, a inclusão do direito costumeiro na Lei de Terras é uma consagração de um princípio fundamental resultante da percepção africana segundo a qual, a “terra para os africanos é considerada como pertencendo a Deus e aos antepassados[...]”.

Estudos realizados apontam que quando surgem conflitos de interesse entre as populações e o titular de uma licença mineira, em torno de uso e aproveitamento da terra, recorre-se ao artigo 43, da Lei de Minas, que dá prevalência ao último, cabendo, contudo, a obrigação do titular da

licença mineira indenizar as populações afectadas pelos danos sofridos, nos termos previstos na lei.

O projecto das areias pesadas de Moma, é o exemplo que ilustra bem o acima exposto. Este projecto, não obstante esteja implantado e a funcionar, tem estado nos últimos tempos a tentar expandir a sua área geográfica, implicando o afastamento da população. Apesar de desacordo em relação ao valor da indemnização, às populações das áreas em conflito, nota-se ainda ausência de alguma entidade pública que ajude a resolver o diferendo.

b) Os Projectos de exploração mineira e o seu impacto nas comunidades

À semelhança de toda legislação sobre a exploração dos recursos naturais, a Lei de Minas prevê benefícios a serem transferidos para o desenvolvimento da comunidade local, da zona de implementação de projectos de exploração mineira. Contudo, o que a Lei não clarifica é a percentagem da referida transferência, o que talvez seria definido em função do tipo de minas e da actividade exploratória.

A legislação sobre os recursos naturais tem, *grosso modo*, estabelecido um pacote de benefícios destinados às comunidades locais, transferidos a partir da implementação dos respectivos projectos. Estes benefícios funcionam como contrapartidas a(os): (i) danos causados às populações residentes nas áreas de instalação dos projectos, em consequência da implementação desses mesmos projectos; e, (ii) exploração de recursos naturais geograficamente localizados onde vivem populações que se organizam em torno desses recursos ou outros que estejam de certa forma relacionados com os primeiros. Os benefícios ou contrapartidas aqui referidos traduzem-se em alocação de recursos materiais provenientes de receitas geradas de impostos aplicados aos operadores económicos ou investidores ou em vincular os projectos certas responsabilidades sociais.

Se os investimentos acima referidos forem de âmbito mineiro, a legislação mineira estabelece os benefícios para as populações bem como os mecanismos para esse efeito. O mais destacado desses benefícios, para além dos previstos nos artigos 15, 18 e 43, é a percentagem deduzida do imposto sobre a produção “destinada aos serviços locais onde o empreendimento é realizado, com vista a potenciar o desenvolvimento local” (artigo 28, da Lei nº 14/2002).

Os artigos 15 e 18 obrigam ao titular mineiro a compensar os respectivos titulares pelos danos causados à terra e propriedades resultantes das operações mineiras. Relativamente a este aspecto, o Estado pretendendo demonstrar uma actuação menos interventiva, mais de acordo com a tese do desenvolvimento assente na comunidade, deixa que a negociação com vista ao

acordo sobre a matéria regulada nos artigos em referência seja levada a cabo pelas empresas e pelas comunidades envolvidas.

Para o Estado, esta abordagem resulta da tentativa de internalizar e dar resposta à crítica de que as comunidades não beneficiam da exploração dos recursos locais. Mas é também uma abordagem coerente com os interesses das empresas, uma vez que fragmentam o processo de negociação, estruturando-o em torno delas próprias, com o enfraquecimento da posição do Estado, o que as permite criar alianças tácticas locais que vão fortalecer o papel das empresas¹⁴

Nos termos do artigo 28, do Regulamento dos Impostos Específicos da Actividade Mineira, a percentagem das receitas geradas na extracção mineira para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os respectivos projectos mineiros é fixada no Orçamento do Estado.

O que importa saber é se a percentagem a ser canalizada através do orçamento é do conhecimento da comunidade a que esta se destina e se porventura a percentagem alocada vem na forma de despesa de investimento numa área social identificada, previamente acordada entre a administração pública do Estado e a comunidade comunitária. A este respeito necessitar-se-ia de realizar alguma investigação, a partir de alguns estudos de caso.

A administração pública local criou instituições de participação e consulta comunitária. São instituições que se reproduzem dos Distritos até ao Postos Administrativos e assumem diferentes nomes, mas os mais destacados são os Conselhos Consultivos que se qualificam em função da sua jurisdição. São distritais se funcionam nos distritos e assim por diante.

Pretende-se que os Conselhos Consultivos sejam instituições que permitam envolver vários grupos sociais, colaborando com as autoridades da administração local, na busca de soluções para as questões que afectam a vida das populações, o seu bem-estar e o desenvolvimento sustentável do seu território.

A composição dos Conselhos Consultivos varia entre 30 a 50 pessoas para o Distrito e 20 a 40 em relação ao Posto Administrativo. O critério para a selecção é de 2/3 dos seleccionados provirem da sociedade civil, representando cada uma das unidades territoriais que compõem o espaço geográfico global em apreço; 1/3 sendo para as autoridades comunitárias; 3 a 8 pessoas influentes convidadas pelo Administrador do Distrito ou Chefe do Posto; 3 a 10 elementos do Conselho Executivo/Governo Distrital alargado aos chefes de Posto

¹⁴ Carlos Nuno Castel-Branco, in “Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários”.

Administrativo e ; 25% dos elementos devem ser mulheres e 30% dos elementos devem ser funcionários públicos. As informações disponíveis sobre o funcionamento destes órgãos são escassas. Em todo o caso seria interessante seguir o seu funcionamento e avaliar as formas como articulam os interesses públicos estabelecidos centralmente e os comunitários, resultantes da presença e implementação de projectos minerais, como por exemplo, a transferência de receitas geradas na extracção mineira para o desenvolvimento comunitário.

Estudos há, contudo, que revelam que a forma de transferência de receitas geradas na extracção mineira para o desenvolvimento das comunidades, tem muito pouco de transparência. Primeiro, porque em nenhum momento é dada a oportunidade de a comunidade abrangida de conhecer o volume da receita global arrecadada a partir dos rendimentos do projecto instalado e nem a percentagem a ser-lhe alocada é definida por lei, ou seja, não existem mecanismos que permitam as comunidades afectadas conhecerem os rendimentos e lucros reais das empresas mineralíferas; segundo, na fase do estudo e avaliação sobre o potencial de recursos minerais esperados, num dado jazigo, as comunidades ficam à margem, dado que a lei estabelece restrições e regimes de garantia que impedem a participação das comunidades nesse exercício. Não existe clareza na lei de que as comunidades, por via dos órgãos públicos competentes, possa solicitar informações ou estudos paralelos de natureza geocientífica.

A Lei estabelece as condições sobre a realização de investigação geológica pelo Estado e instituições educacionais. Com efeito, estipula o artigo 39, o seguinte:

1. O Estado promove ou realiza, através de entidades Estatais especializadas, investigações geocientíficas, mapeamento geológico sistemático do território nacional e outros estudos geológico-mineiros e metalúrgicos que se julgar apropriados, de modo a inventariar e avaliar o potencial de recursos minerais do país e, para além disso, criar condições conducentes à atribuição de títulos mineiros e minimizar o risco relacionado com esse trabalho.
2. Compete ao Conselho de Ministros autorizar a realização de investigações geológicas em qualquer área do país. Não pode ser atribuída a nenhum agente autorizado, nos termos do presente número, a realizar investigações geológicas, uma concessão mineira sobre qualquer área que esse agente tenha pesquisado em nome do Estado.
3. As instituições educacionais ou de investigação científica regidas nos termos das leis de Moçambique podem, com prévia autorização da entidade competente, realizar estudos

científicos em qualquer área do país que não esteja vedada a actividades mineiras por esta ou demais legislação em vigor.

4. A investigação geológica e os estudos científicos realizados nos termos dos nºs 1, 2 e 3 do presente artigo não carecem de título mineiro, mas só são autorizados se não prejudicarem significativamente a actividade mineira.
5. Quando uma entidade estatal, agente ou instituição educacional, autorizada nos termos dos nºs 1, 2 e 3 do presente artigo, realiza uma investigação geológica, é responsável por compensar o utente ou titular de direitos sobre essa terra por qualquer dano causado por essa investigação.

O Decreto nº 26/2004, que aprova o Regulamento Ambiental para Actividade Mineira obriga que os proponentes de um projecto tenham de consultar as comunidades locais, no que respeita à atribuição de direitos de uso e aproveitamento da terra para fins mineiros, e, ao mesmo tempo facilitar a participação das mesmas comunidades na tomada de decisões que possam afectar directamente os seus direitos (nº 1 e 2 do artigo 27).

Pelo exposto, denota-se que a legislação mineira concretiza uma estratégia pública de desenvolvimento eminentemente defensivo, em que o objectivo é atrair investimentos, no caso particular, para a exploração mineira. São os interessados (investidores) que escolhem as áreas de exploração e as formas da sua exploração, cabendo a estratégia pública acomodar essas dinâmicas empresariais, através de um quadro legal, regime de incentivos, infraestruturas e serviços logísticos apropriados¹⁵. Como defende Castel-Branco, nesta estratégia, para além do Estado obter das empresas mineiras a receita mínima para compensar as externalidades negativas (deslocações de populações, perda de alternativas de desenvolvimento e de emprego, poluição, instabilidade macroeconomica, entre outras) apela à responsabilidade social corporativa para que as empresas deixem algo como escolas, centros de saúde, fontes de água, nas comunidades.

A propósito da responsabilidade social corporativa poder-se-ão indicar exemplos ilustrativos do nível de contribuição de algumas empresas do topo, do ramos em análise. (Dados Retirados de uma apresentação)¹⁶

¹⁵ Carlos Castel-Branco, em *Indústrias de Recursos Naturais e Desenvolvimento: Alguns Comentários. Reflexão desenvolvida propósito de um workshop internacional, realizado em Maputo, entre 25 e 26 de Março de 2009.*

¹⁶ O Papel dos Mega Projectos na Estabilidade da Carteira Fiscal em Moçambique, de Carlos Nuno Castel-Branco e Elton Jorge Cavadias. Apresentação feita durante o II Seminário Nacional sobre Execução da Política Fiscal e Aduaneira, Maputo, 6 de Março de 2009.

	Mozal	Sasol	KMPL¹⁷	CVRD¹⁸	LCS¹⁹
Valor do Projecto	US\$ 2. 4 mil milhões	US\$ 1. 2 mil milhões	US\$ 500 milhões	US\$ 1. 535 mil milhões	US\$ 1. 2 mil milhões
Projectos Sociais	US\$ 5 milhões anuais	US\$ 5 milhões anuais	n.d.	US\$ 6.5 milhões anuais	n.d.

IV. Considerações Finais

A legislação da terra ao mandar aplicar o direito costumeiro não parece que tenha tido em vista a reconsagração da “tradição africana” relativamente ao acesso e gestão da terra, bem como dos recursos naturais. O acolhimento do direito costumeiro pela Lei de Terras parece consentâneo com o movimento da reinstituição das autoridades tradicionais, consumada com a aprovação e entrada em vigor do Decreto nº 15/2000.

A reinstituição das autoridades tradicionais estará ligada às pressões políticas, económicas e sociais, articuladas por forças externas e internas, sobre o Estado, no sentido de descentralização da administração pública (já estagnada e sem capacidade de promover o desenvolvimento e soluções para a crise económica e militar por que se atravessava) e o empoderamento da sociedade civil. A estas pressões aliadas a crise de legitimidade por parte da Frelimo e do Governo.

As competências, a relação de subordinação entre as autoridades tradicionais e as restantes instituições, criadas pela administração pública, para efeitos de participação e consulta comunitária, refutam a ideia de que tenha havido alguma intenção, por esta via, de devolução de autoridade a favor de órgãos autónomos da administração do Estado. A análise revela ter havido uma cooptação e subordinação das autoridades tradicionais, significando, em suma, a integração destas nos órgãos locais do Estado.

Efectivamente, permitiu-se o estabelecimento de um sistema administrativo do Estado desconcentrado e selectivo. Selectivo na perspectiva de que é desenvolvido um sistema administrativo do Estado dualista: (i) um virado para as comunidades rurais, funcionando com

¹⁷ Areias Pesadas de Moma

¹⁸ Carvão de Motize

¹⁹ Areias Pesadas do Chibuto

base no direito costumeiro e, (ii) outro, cujos destinatários são regidos pelo direito emanado do racionalismo-legal.

A legislação mineira é concebida por forma a reflectir a estratégia defensiva do Estado em relação à indústria mineralífera em particular, mas, em geral, esta tem sido a postura do Estado, no seu posicionamento face aos interesses da aliança do capital nacional e internacional. Com o crescente interesse empresarial sobre a terra e o sector da indústria extractiva o Estado vai-se colocando mais à defensiva por forma a acomodar os desafios de desenvolvimento que impõem ao Estado articular os interesses das populações relativamente à terra com os das firmas, que parecem estar em conflito e tensão.

A legislação de minas contém dispositivos que responsabilizam os titulares mineiros sobre o desenvolvimento das zonas de localização dos projectos mineiros, através percentagens geradas das receitas fiscais pagas ao Estado, realizações incluídas no âmbito das responsabilidades sociais a que ficam vinculadas, pagamento de algumas externalidades negativas, possibilidade de emprego às populações. Estas responsabilidades, todavia, são aferidas sem que haja muita transparência para os destinatários, particularmente sobre o *quantum* das receitas para os seus programas de desenvolvimento local e o que representam as realizações levadas a cabo no âmbito da responsabilidade social que lhes estão adstritas. Os mecanismos criados para que se possa determinar o potencial geológico, a capacidade de produção da receita global e daquela retida pelo Estado não permitem que os destinatários dominem.

Os titulares mineiros gozam de direito de preferência sobre o título de uso e aproveitamento da terra, num conflito que os oponha aos titulares anteriores. Este facto tem sido muitas vezes motivo de conflito entre as comunidades e os titulares mineiros, no processo de implementação do projecto nas zonas onde as comunidades se encontram.

Tem sido também objecto de conflito, o montante das indemnizações, a pagar aos titulares dos direitos anteriores. A Lei nº 14/2002, no seu artigo 43, defende que o montante deve ser justo e razoável. Muitas vezes, além do desacordo em relação ao valor considerado justo e razoável, surgem controvérsias ainda, por o projecto, na fase da sua expansão, necessitar de mais espaço territorial, implicando a reabertura de negociações com as populações. Emergiu um conflito neste sentido em Nampula, envolvendo o Projecto das Areias Pesadas de Moma e as comunidades em volta.

O Estado, nestes casos revela uma atitude passiva, deixando que o caso evolua de acordo os argumentos das partes, isto é, dos titulares dos projectos e os membros comunitários envolvidos.

Referência Bibliográfica

1. **Adelman, S. & Paliwala, A.** (1993), Law and Crisis in the Third World, Hans Zell Publishers, London;
2. **Aina, A. T. et al**, (2004) Globalization and Social Policy in Africa, Council for the Development of Social Science Research in Africa, Codesria, Dakar, Senegal;
3. **Amanor, S. K. & Moyo, S.**, (2008), Land & Sustainable Development In Africa, Zed Books, London & New York;
4. **Caetano Marcello**, (1991), Manual de Direito Administrativo, Almedina, Coimbra, Portugal;
5. **Cruz e Silva, T. & de Sousa Santos, B.** (2004) Moçambique e a Reinvenção da Emancipação Social, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo;
6. **Curzon, L. B.**, (1995) Jurisprudence, 2nd Edition, The Cavendish Q & A Series, London WC1X 9PX;
7. **De Quadros, M. C.** (2004) Manual de Direito da Terra, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo;
8. **De Sousa Santos, B. & Trindade, J. C.** (2003) Conflito e Transformação Social: Uma Paisagem das Justiças em Moçambique, Edições Afrontamento, Porto, 1^o Vol.;
9. **Fawole, W. A. & Ukeje, C.** (2005) The Crisis of the State and Regionalism in West Africa: Identity, Citizenship and Conflict, Council for the Development of Social Science Research in Africa, Dakar, Senegal;
10. **Fine, Bob** (2002), Democracy and the Rule of Law, The Blackburn Press, Caldwell, New Jersey, USA;
11. **Hettne, B.** (1995), Development Theory and the Three Worlds, Second Edition, Longman Scientific & Technical, Harlow, Essex CM20 2JE, England;
12. **Kyed, H. M. Et al** (2007) O Reconhecimento pelo Estado das Autoridades Locais e da Participação Pública: Experiências, obstáculos e possibilidades em Moçambique, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo;
13. **Mandala, E. C.**, (1990) Work and Control in a Peasant Economy, A History of the Lower Tchiri Valley in Malawi 1859-1960, The University of Wisconsin Press, Madison;

14. **Negrão, J.** (2001) Cem Anos de Economia da Família Rural Africana, Edição PROMÉDIA, Maputo;
15. **Shivji, I. G.,** (2006), Let the People Speak, Tanzania Down the Road to Neo-Liberalism, Council for the Development of Social Science Research in Africa, Dakar, Senegal;
- (1991), State and Constitutionalism, an African Debate on Democracy, Harare, Zimbabwe;

Legislação

16. **Constituição da República de Moçambique**, de 1990;
17. **Constituição Política Portuguesa**, de 1933;
18. **Decisão nº 2/2008**, de 11 de Junho – aprova a adjudicação do Estudo de Mercado para Gás Natural e Condensado em Moçambique, no valor de USD 1 521 811, 84, excluindo o IVA e outras taxas, ao consórcio IPA/Penspen/KPMG, de origem britânica e moçambicana;
19. **Decreto nº 16/2005**, de 24 de Julho – aprova o Regulamento de Comercialização de Produtos Minerais;
20. **Decreto nº 7/2002**, de 7 de Maio, aprova a realização do Projecto “Limpopo”, os termos de autorização e cria a respectiva Zona Franca Industrial (ZFI)
21. **Decreto nº 23/2003**, de 17 de Julho – aprova o Regulamento da Lei de Minas e seus Anexos;
22. **Decreto nº 26/2004** – aprova o Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira;
23. **Decreto nº 45/2004**, de 29 de Setembro, aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental e revoga o Decreto nº 76/98, de 29 de Dezembro;
24. **Decreto nº 5/2008**, de 9 de Abril – aprova o Regulamento dos Impostos Específicos da Actividade Mineira, previsto na Lei nº 11/2007, de 27 de Junho e revoga o Decreto nº 53/94, de 9 de Junho;
25. **Decreto nº 62/2006**, de 26 de Dezembro – aprova o Regulamento da Lei de Minas e seus Anexos;

26. **Decreto nº 76/98**, de 29 de Dezembro, aprova o Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental;
27. **Despacho de 12 de Julho de 2007** – delega no Vice-Ministro de Recursos Minerais e Energia a competência para a revogação imediata de títulos, no âmbito da legislação em vigor;
28. **Despacho de 24 de Março de 2007** – levanta a interrupção temporária da recepção de pedidos de Licenças de Comercialização de Produtos Minerais apresentados por qualquer pessoa (singular ou colectiva), junto à Direcção Nacional de Minas ou Direcção Provincial de Recursos Minerais e Energia;
29. **Diploma Ministerial nº 116/2006**, de 7 de Junho – declara quarenta e oito áreas designadas de Senha Mineira;
30. **Diploma Ministerial nº 189/2006**, de 14 de Dezembro – aprova as Normas Básicas de Gestão Ambiental para a Actividade Mineira;
31. **Diploma Ministerial nº 201/05**, de 23 de Agosto – aprova o Estatuto Orgânico do Ministério de Recursos Minerais e Energia;
32. **Diploma Ministerial nº 268/2004**, de 31 de Dezembro – define o destino de 40% da taxa de emissão, alargamento, prorrogação e transmissão de títulos mineiros e o destino de 60% do valor das multas, pelo exercício da actividade mineira ilegal;
33. **Diploma Ministerial nº 92/2007** de 11 de Julho – aprova as Normas e Procedimentos que regulam a inscrição de técnicos elegíveis à elaboração dos Relatórios de Prospekção e Pesquisa e Programas de Trabalho em Projectos Mineiros;
34. **Lei nº 11/2007**, de 27 de Junho, actualiza a legislação tributária, especialmente a relativa à actividade mineira;
35. **Lei nº 12/2007**, actualiza a legislação tributária, especialmente a relativa à actividade petrolífera;
36. **Lei nº 13/2007**, de 27 de Julho – procede a revisão do regime dos incentivos fiscais das áreas mineiras e petrolíferas;
37. **Lei nº 14/2002**, de 26 de Junho – aprova a Lei de Minas e revoga a Lei nº 2/86, de 16 de Abril e a Lei nº 5/94, de 13 de Setembro;
38. **Lei nº 2/86**, de 16 de Abril, aprova a Lei de Minas;

39. **Lei nº 8/2003**, de 19 de Maio, estabelece princípios e normas de organização dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade;
40. **MADER** (2004) Legislação do Sector Agrário, Centro de Documentação e Informação Agrária, Maputo;
41. **Resolução nº 71/2007**, de 21 de Dezembro – reconhece a Fundação Mineira de Moçambique, a qualidade de sujeito de direito;
42. **Rodrigues**, L. B. et al (2006) Constituição da República de Moçambique e Legislação Constitucional, Edições Almedina, Coimbra;
43. **Serra**, C. (2007) Colectânea de Legislação sobre a Terra, 2ª Edição, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo;