



A revisão da política da Terra em Moçambique – desafios e oportunidades

Paula Duarte Rocha & Ana Berta Mazuzes • HRA Advogados

EM JULHO DO CORRENTE ANO, o Presidente da República de Moçambique, Filipe Jacinto Nyusi, lançou a auscultação pública para a revisão da política da terra em Moçambique, que culminará com a revisão da Lei n.º 19/97 de 1 de outubro, Lei de Terras e demais legislações que regulam o processo de gestão de terra no país.

Moçambique é um país marcado por uma forte herança do regime socialista que vigorou entre 1975 e 1990, e a aprovação da actual política nacional de terras, em 1996, constituiu uma consagração dos princípios já em vigor desde essa era, que se desdobram nas seguintes linhas mestras: A propriedade do Estado sobre a terra, já consagrada na Constituição de 1975 e 1990;

A protecção do direito das comunidades locais sobre a terra; e O Direito de acesso à terra a todos os moçambicanos.

A Lei de Terras, aprovada pela Lei n.º 19/97 de 1 de outubro Lei de Terras, consagrou o regime de acesso e transmissão da terra, respeitando os limites já estabelecidos pela Constituição da República e política nacional de terras, tendo sido igualmente aprovado o seu Regulamento, através do Decreto n.º 66/98 de 8 de Dezembro, que estabelece de forma minuciosa os procedimentos para o acesso a terra e a sua transmissão. No entanto, o Regulamento da Lei de Terras aplica-se apenas as zonas não abrangidas pelas áreas sob jurisdição dos Municípios. Para estas áreas, é aplicado o Regulamento do Solo Urbano, aprovado através do Decreto n.º 60/2006 de 26 de dezembro.

Nos termos da Lei de Terras e do seu Regulamento, tanto as pessoas singulares e colectivas nacionais e estrangeiras, podem ser titulares Direito de Uso e Aproveitamento da Terra "DUAT". As pessoas singulares nacionais podem adquirir o DUAT por ocupação de boa-fé ou ocupação pelas comunidades locais, e por via da autorização do pedido pelas autoridades competentes. Já as pessoas colectivas e pessoas singulares estrangeiras, podem adquirir o

DUAT por via da autorização do pedido pelas autoridades competentes.

Para além das formas de acesso previstas nos instrumentos referidos anteriormente, o Regulamento do Solo Urbano prevê outras formas de aquisição do DUAT dentro dos espaços urbanos, nomeadamente: o sorteio, a hasta pública e a negociação particular.

Quanto as formas de transmissão do DUAT, a Lei e os respectivos regulamentos estabelecem duas principais formas: (i) por via de herança ou (ii), por via da transmissão de prédios urbanos que resulta na transmissão automática do DUAT.

A propriedade exclusiva do Estado sobre a terra, assim como as formas de aquisição e transmissão, sempre foram apontadas como factores que influenciam de forma negativa o ambiente de negócios em Moçambique, dada a elevada insegurança por parte dos agentes económicos, principalmente os investidores estrangeiros, pois resulta numa elevada burocracia no processo de aquisição do DUAT, na intervenção de diferentes entidades, numa elevada discricionariedade da administração pública e, em limitações quanto à transmissão do direito. A título de exemplo, a aquisição do DUAT para implementação de projectos de investimento carece de uma autorização pela entidade competente, que deve ser antecedida por uma consulta das comunidades locais, para o caso de espaços que se situam fora das áreas municipais. A obrigatoriedade de consulta pelas comunidades locais visa evitar que sejam concedidos DUATs em espaços já ocupados pelas comunidades locais; no entanto, os investidores por vezes enfrentam resistência por parte destas comunidades, o que vem a constituir um entrave para o processo de aquisição. Por outro lado, há uma dualidade de critérios entre o regime aplicado para as zonas urbanas e para as zonas que não são abrangidas pelas áreas municipais. Enquanto a Lei de Terras e o seu Regulamento prevêem duas formas de

A Lei de Terras prevê apenas duas formas de aquisição do DUAT: a ocupação e a autorização do pedido. No entanto, o seu Regulamento acaba por prever outras formas que não estão previstas na Lei, o que não deveria acontecer



A propriedade exclusiva do Estado sobre a terra, assim como as formas de aquisição e transmissão são, muitas vezes, um entrave ao ambiente de negócios em Moçambique

► aquisição, a ocupação ou autorização do pedido, o Regulamento do Solo urbano vai mais além, ao prever outras formas, designadamente: sorteio, hasta pública e negociação particular. A Lei de Terras prevê apenas duas formas de aquisição do DUAT, a ocupação e a autorização do pedido; no entanto, o seu Regulamento vem a prever outras formas que não estão previstas na Lei, o que não deveria acontecer. As condições impostas às pessoas colectivas quanto à existência de um projecto e prazos para implementação dos projectos concedem à administração pública maior discricionariedade tanto na atribuição do DUAT como na revogação do mesmo. Por outro lado, Moçambique é um país caracterizado por um elevado número de conflitos de terra devido à falta de um sistema que permita às entidades terem controlo sobre as atribuições ou aquisições de DUAT, o que leva à existência de múltiplas atribuições do DUAT sobre as mesmas parcelas.

A sociedade civil, assim como o sector empresarial, tem vindo a lançar apelos para uma revisão da Lei de Terras, do modo a eliminar barreiras no acesso à terra tanto pelas populações assim como pelos agentes económicos. Na comemoração dos 20 anos da Lei de Terras, foi lançado oficialmente o processo de revisão da Lei de Terras, e recentemente o Presidente da República lançou oficialmente o processo da auscultação pública da revisão dessa Lei. Nessa ocasião, reiterou que a revisão “não deixará cair os princípios da propriedade do Estado sobre a Terra e

da protecção as comunidades locais”, eliminando assim as expectativas em torno do debate sobre a possibilidade de privatização da terra com vista à melhoria do ambiente de negócios. Não obstante este facto, durante os mais de 20 anos em que a Lei de Terras está em vigor, vários outros problemas foram identificados que carecem de cobertura legal nesta revisão. Para além dos já mencionados, questões como a possibilidade e procedimentos para desanexação da terra e a possibilidade de transmissão de DUAT por via da cessão de exploração são alguns pontos-chave que não poderão ser negligenciados nesta revisão.

Embora o Estado tenha optado por manter o regime actualmente em vigor – o que se entende, tendo em conta os problemas que a privatização da terra poderia trazer uma vez que a maior parte da população é pobre e teria dificuldades de ter acesso à terra se esta fosse comercializada — esta revisão é uma oportunidade para melhorar todos os aspectos que constituem uma barreira ao acesso e aproveitamento da terra por parte das pessoas singulares e colectivas.

Por outro lado, é uma revisão desafiante, uma vez que as linhas mestras até aqui lançadas não vão ao encontro das expectativas do sector empresarial, que vinha defendendo a tese da privatização da terra. Nisto, o governo deverá encontrar um balanço entre os princípios que pretende manter e a eliminação dos procedimentos e as limitações, tanto no acesso como na transmissão do DUAT. ■