

**DIRECTRIZES PARA UM QUADRO
POLÍTICO-LEGAL SOBRE TERRAS
INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL:**

POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS PRÓ-POBRE E TRANSFORMATIVAS

Natacha Bruna, Alberto Tovele, Uacitissa Mandamule, René Machoco, Vanessa Cabanelas, Issufo Tankar, Daniel Ribeiro, Boaventura Monjane e Isidro Macaringue



Maio, 2023



FICHA TÉCNICA

Título: Directrizes Para Um Quadro Político-Legal Sobre Terras Inclusivo E Sustentável: Políticas Redistributivas, Pró-Pobre E Transformativas

Equipa Técnica:

Natacha Bruna
Alberto Tovele
Uacitissa Mandamule
René Machoco
Vanessa Cabanelas
Issufo Tankar
Daniel Ribeiro
Boaventura Monjane
Isidro Macaringue

Equipe de trabalho de Campo: CTV, OMR e JA!

Layout e Produção Gráfica: Ivan Guita

ISBN: 978-989-33-4493-4

Propriedade: OMR, CTV, JA, UNAC e ALTERNACTIVA

Contribuições: Natural Justice

Revisão Linguística: Margarida Martins

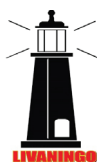
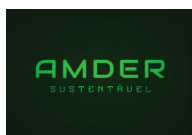
Local e Ano de publicação: 2023

Declaração

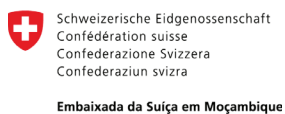
Os conteúdos são da exclusiva responsabilidade dos autores, não vinculando, para qualquer efeito, as organizações implementadoras, nem os seus parceiros ou patrocinadores.



As seguintes organizações subscrevem ao presente estudo:



Com o apoio de:





Agradecimentos

Em primeiro lugar endereçamos um especial agradecimento a tod@s @s participantes e contribuintes desta pesquisa, incluindo os participantes dos eventos realizados no âmbito do estudo (debates técnicos e diálogos públicos) e, em particular, aos que cederam o seu tempo para serem entrevistados nas diferentes províncias do país. De igual forma, agradecemos às organizações que contribuíram técnica e/ou financeiramente para a realização dos debates técnicos e pelo apoio prestado ao longo de todo o processo, incluindo: CESC, Fórum Mulher, ASCUT, AMDER, TINDZILA, Sekelekani, CDD, Observatório das Mulheres, Missão Tabita, AJOCME, entre outras.

O nosso muito obrigado aos oradores e moderadores dos eventos que contribuíram com o seu conhecimento técnico e partilharam valiosas experiências que constituíram importantes contributos para a materialização deste estudo.

Reconhecemos e agradecemos à Comissão da Revisão da Política Nacional de Terras (CRPNT) pela disponibilidade e interesse em participar nos debates técnicos e na partilha de informação relevante.

E pelos valiosos comentários técnico-jurídicos ao texto, endereçamos os nossos agradecimentos à Leopoldina Gouveia da Natural Justice.

ÍNDICE

pág.

9 I. Introdução

10 1. Contextualização

10 2. Justificação, Delimitação e Objectivos do Estudo

13 II. Metodologia

13 1. Multiplicidade de métodos de recolha de informação visando maior participação dos actores envolvidos

- 14 a. Revisão documental (literatura global e nacional)
- 14 b. Debates técnicos
- 14 c. Diálogos públicos
- 15 d. Dados primários: entrevistas e amostragem

18 2. Limitações metodológicas

20 III. De 1995 A 2022: 27 Anos Depois, o Quê e Para Que(M) Mudar?

20 1. Constrangimentos resultantes de desvios à Lei ou da sua não aplicação

- 22 a. Fragilidade institucional e incapacidade de fazer cumprir a Lei
- 22 b. Instrumentalização do Estado e corrupção: legislação progressista versus instituições reaccionárias
- 24 c. Deficiências e ineficiências nas consultas comunitárias
- 24 d. Deficiência nas compensações e no cumprimento das promessas
- 25 e. Desrespeito dos direitos costumeiros e da ocupação por boa-fé
- 26 f. Usurpação de terras e emergência de conflitos de terra
- 28 g. Mercado "selvagem" de terras: elitização da compra de terras com alto potencial

30 2. Constrangimentos resultantes de lacunas ou ambiguidades na lei

- 30 a. Especificidades e limites no conceito de Estado
- 30 b. Conceitos ambíguos que resultam em conflitos ou situações em desfavor das comunidades
- 31 c. Cálculo deficitário de indemnizações
- 31 d. Base legal para fiscalizar o processo de compensação e aplicação de sanções
- 32 e. Harmonização da legislação
- 34 f. Desafio da gestão de terra em contextos de eventos climáticos extremos e migrações induzidas pelo clima
- 34 g. Sustentabilidade ambiental
- 35 h. Clima, terra e produtividade

36 3. Outras fragilidades das instituições de gestão e administração de terras

- 36 a. Fraca fiscalização do cumprimento dos planos de exploração: ociosidade da terra atribuída
- 38 b. Deficiência de ordenamento territorial e competição selvagem em relação a terra
- 39 c. Desconhecimento da Lei e seus regulamentos
- 41 d. Centralização no sector de terras e implicações negativas a nível local

44 IV. Quadro Legal de Terras Virado ao Mercado: Que Modelo de Desenvolvimento se Espera Promover?

44 1. Constrangimentos no sector de terras e que solução para a transformação do modelo de desenvolvimento extractivista?

46 2. Política de terras 2022: soluções e inovações desajustadas dos constrangimentos do sector e do estágio de desenvolvimento do país?

pág.

46

48

50

a. Será a titulação e mercado de títulos de terra a solução?

b. Problemas com a constituição massiva de áreas de Reservas do Estado

c. Mercantilização dos recursos naturais e da natureza: a problemática do mercado de carbono

53 V. Por um quadro político-legal inclusivo e sustentável: modelo de desenvolvimento pró-pobre, redistributivo e transformativo

- 56 1. Identificar, evidenciar e priorizar a resolução dos problemas dos excluídos dos processos de desenvolvimento, especialmente dos que envolvem administração de terras
- 56 2. Questionar o status quo e as percepções convencionais de desenvolvimento
- 56 3. Redistribuição de poder
- 56 4. Promoção e inclusão do associativismo e organização comunitária como ferramenta de desenvolvimento comunitário e aumento da eficácia de implementação de leis
- 57 5. Harmonização da Política de Terras com a priorização da Política Alimentar
- 57 6. Passar do enfoque extractivo e extractivista para o enfoque de priorização de necessidades domésticas e prioridades sociais
- 57 7. Maior taxaço para investimentos extractivos baseados na terra (incluindo maiores taxas de royalties)
- 58 8. Obrigatoriedade de parcerias investidor-comunidades com negócios independentes para as comunidades
- 58 9. Aumento das percentagens de partilha de benefícios com as comunidades
- 58 10. Priorizar o direito à alimentação e a soberania alimentar

60 VI. Recomendações específicas para a lei de terras e estratégias complementares à sua implementação

- Tópico 1: Consultas Comunitárias
- 62 Tópico 2: Descentralização da Administração de Terras e Ordenamento Territorial
- 63 Tópico 3: Eliminação da Possibilidade de Transmissibilidade Onerosa do Duat
- 64 Tópico 4: Esclarecimento do Processo de Renúncia, Extinção e Devolução de Duats sem Prejudicar a Comunidade
- 65 Tópico 5: Limitar a Concessão a Aprovação Imediata de Duats de Áreas Extensas
- Tópico 6: Criação de um Órgão Autónomo de Fiscalização e Monitoria
- 66 Tópico 7: Mecanismos de Compensação
- 68 Tópico 8: Resolução e Prevenção de Conflitos de Terra
- Tópico 9: Inclusão Efectiva dos Direitos das Mulheres na Segurança e Posse de Terra
- Tópico 10: Comunidades Pesqueiras
- 70 Tópico 11: Consciencialização da Nova PNT 2022 e da Nova Lei de Terras, e Partilha de Benefícios no Âmbito de Exploração de Recursos Naturais
- Tópico 12: Entidades Proprietárias de Terras Comunitárias
- Tópico 13: Tempo de Espera do Duat
- Tópico 14: Ambiente e Sustentabilidade
- Tópico 15: Mudanças Climáticas e Segurança Alimentar
- 72 Tópico 16: Riscos de Uso de Terra para o Negócio do Carbono
- Tópico 17: Tributação do Uso de Terra para Actividades Comerciais em Grande Escala

74 VII. ANEXO I

Quadro-Resumo Revisão de Literatura

93 VIII. Referências



INTRODUÇÃO

I. Introdução

1. Contextualização

O quadro legal e político de terras em Moçambique, especificamente a Política Nacional de Terras – PNT, aprovada em 1995, e a Lei de Terras, aprovada em 1997, contém disposições que asseguram o acesso a terra por nacionais e estrangeiros e tem o potencial de melhorar a subsistência rural e aliviar a pobreza, entre outros benefícios ligados à priorização do bem-estar da população rural. A PNT 1995 e a Lei de Terras de 1997 introduziram o reconhecimento legal dos direitos costumeiros, ocupação por boa-fé, a obrigatoriedade da consulta comunitária e muitas outras questões que salvaguardam, em teoria, a inclusão na gestão da terra no país, assim, como a segurança de posse de terra, principalmente para os mais desfavorecidos e população rural, melhorando, deste modo, a legislação aprovada em 1987.

No entanto, é sistematicamente abordada a necessidade de empreender um contínuo esforço para garantir que esta legislação é efectivamente implementada e que se minimizem os conflitos sobre a terra (Tanner, 2010; Norfolk *et al.*, 2003; Negrão, 2002; LGFA, 2017; Trindade e Salomão, 2017, entre outros).

Neste contexto, e como forma de preencher as lacunas na legislação, foi identificada a necessidade de revisão do quadro legal sobre terras na IX sessão do Fórum de Consulta sobre Terras (FCT)¹ que resultou no processo de revisão da Política Nacional de Terras de 1995 (PNT 1995) e na actual revisão da Lei de Terras de 1997. Este processo teve como directrizes: (i) a manutenção da propriedade do Estado sobre a terra e os outros recursos naturais; (ii) a garantia do acesso e uso da terra por todos os Moçambicanos; (iii) a protecção dos direitos adquiridos pelas famílias e pelas comunidades locais. Para conduzir este processo de revisão, foi criada, em 2018, a Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras (CRPNT), a qual constitui “um órgão para a coordenação, elaboração e condução do processo das consultas sobre a revisão da Política Nacional de Terras e Estratégia de Implementação e do respectivo quadro regulador e institucional” de acordo com o artigo número 2 do Diploma Ministerial 56/2018 de 18 de Junho.

De acordo com o referido pelo Presidente da República “...o actual contexto e desafios de crescimento e desenvolvimento económico e social do país remete-nos a uma necessidade de se lançar uma avaliação da governação da terra no país e olhar para os pequenos ajustamentos de percurso que se devem projectar para melhorar o uso e aproveitamento da terra” (Presidência da República, 2020). A CRPNT seguiu como indicado e adoptou a metodologia de realização de um processo de auscultação a nível nacional. Com base nessa auscultação e numa revisão de literatura (entre outros instrumentos de menor visibilidade), elaborou o que chamou de “Diagnóstico da Implementação da Política Nacional de Terras (1995 - 2021)”. Tal documento serviu de base para rever a PNT 1995 e elaborar a nova política. Tanto o processo de auscultação, como a qualidade do diagnóstico, foram alvos de críticas, como metodologia deficitária e constatações possivelmente enviesadas (veja mais em Bruna, 2022;

¹ Ver os sumários executivos do fórum de consulta sobre terras disponível em <https://www.fct.gov.mz/por/Sumarios-Executivos>

Ver também o discurso de lançamento do processo de auscultação da revisão da política nacional de terras disponível em <https://www.mta.gov.mz/wp-content/uploads/2021/02/Discurso-PR-Lancamento-da-Auscultacao-da-Revisao-da-Politica-Nacional-de-Terras-VF-.pdf>

Bruna *et al.*, 2022; vários comunicados da sociedade civil), consequentemente, pondo em causa a fidedignidade, conformidade e a qualidade da nova política elaborada. Estes foram os principais pontos de protesto das OSCs.

Finalmente, e mesmo depois de sucessivos questionamentos da sociedade civil e academia, foi aprovada pelo Conselho de Ministros a 1 de Novembro e publicada em Boletim da República a Resolução n.º 45/2022, a 28 de Novembro, que aprova a Política de Terras e a Estratégia de sua Implementação, e revoga a Resolução n.º 10/95, de 28 de Fevereiro. Tendo como objectivo geral "... assegurar e garantir o acesso, uso e aproveitamento e posse da terra pelas comunidades locais, cidadãos nacionais e estrangeiros, na sua capacidade de utilizadores e investidores, bem como promover o seu uso racional e sustentável, contribuindo para o desenvolvimento socioeconómico, criação do bem-estar para as actuais e futuras gerações de moçambicanos". Todos os factores integrantes deste objectivo já estavam previstos nos objectivos da PNT de 95.

2. Justificação, Delimitação e Objectivos do Estudo

Justificação e Delimitação do Estudo

Devido à questionabilidade metodológica do processo de auscultação, assim como do próprio diagnóstico, existem aspectos problemáticos na gestão e administração de terras em Moçambique que não foram abordados e debatidos com a devida atenção e profundidade. Existem também vozes e perspectivas e até abordagens ideológicas que foram silenciadas no processo de revisão da PNT de 1995. Por este motivo, existem constrangimentos adicionais, a serem identificados e explorados, lacunas, que devem ser devidamente identificadas, e implicações socioeconómicas, que devem ser tidas em conta no processo de revisão da Lei, para que esta sirva de instrumento de promoção de um modelo de desenvolvimento mais sustentável e inclusivo, afastando-se do paradigma actual que tem resultado em maiores níveis de desigualdade e conflitualidade.

Sendo que as acções subsequentes envolvem a revisão da Lei de Terras e dos seus respectivos regulamentos, este estudo surge para (1) preencher as lacunas de análises existentes no diagnóstico realizado pela Comissão; (2) reflectir sobre directrizes de quadros legais inclusivos e sustentáveis; e, (3) tecer recomendações específicas para a revisão da Lei e seus instrumentos.

Importa referir que este documento não substitui, de qualquer forma, o diagnóstico feito pela comissão, mas, sim, adopta um carácter técnico-metodológico distinto, com rigor científico assente numa metodologia participativa e com todos elementos de validação de resultados incorporados. Este documento fornece evidências colhidas no campo e resulta também de uma exaustiva revisão de literatura, nacional e internacional, sobre a temática (1) terra e território em variadas dinâmicas e contextos, e sobre (2) legislação e políticas como catalisador de desenvolvimento rural. É relevante também referir que este texto não constitui uma análise jurídico-legal sobre a legislação, em si, mas, sim, uma abordagem interdisciplinar, com enfoque socioeconómico e ambiental, para tecer recomendações para um quadro legal inclusivo e sustentável e apresentar recomendações específicas a serem incorporadas na Lei e seus instrumentos.

Objectivos do Estudo

Objectivo geral

- Reflectir sobre os maiores constrangimentos na gestão e administração de terra em Moçambique com vista a propor directrizes para um quadro legal sobre terras inclusivo e sustentável

Objectivos específicos:

- Apresentar os principais constrangimentos verificados na implementação da PNT 1995 da Lei de Terras de 1997;
- Identificar os principais constrangimentos na gestão e resolução de conflitos de terra;
- Identificar as principais lacunas na legislação sobre terras;
- Identificar as principais lacunas no processo e metodologia em uso no processo de revisão da PNT 1995;
- Propor directrizes para a formulação de uma legislação sobre terras ajustada aos desafios sociais, económicos, políticos e ambientais que o país enfrenta;
- Propor recomendações sobre os princípios e os mecanismos que devem orientar a legislação sobre terras visando a garantia da segurança de posse terra e a promoção de um desenvolvimento rural sustentável.



METODOLOGIA

II. Metodologia

1. Multiplicidade de métodos de recolha de informação visando maior participação dos actores envolvidos

Para a efectivação dos objectivos de pesquisa adoptou-se uma metodologia com uma abordagem qualitativa e participativa. A metodologia assenta em quatro grandes pilares: (1) revisão documental; (2) realização de debates técnicos com posterior sistematização dos principais aspectos debatidos; (3) diálogos públicos com similar tratamento de informação; e, (4) recolha de dados primários usando entrevistas semi-estruturadas e discussões em grupos focais.

Este estudo contou com a forte participação de actores relevantes nos diferentes espaços de debates e troca de experiências. Estes actores incluem um número elevado de organizações da sociedade civil que actuam a nível central, provincial e local (incluindo representações distritais da UNAC), camponeses, mulheres rurais, jovens, sector privado, académicos, juristas, entre outros actores. As informações recolhidas nestes espaços foram incorporadas neste documento na perspectiva de constituírem guias ou directrizes para um quadro legal sobre terras inclusivo e sustentável.

a. Revisão documental (literatura global e nacional):

Foi feita a revisão da literatura relevante de estudos e publicações científicas sobre governação e administração de terras em Moçambique e noutros países que conheceram processos de reforma dos seus quadros legais sobre terra, considerando o horizonte temporal de 1975 a 2022. Pela importância dos diferentes e variados estudos realizados sobre o sector de terras, a pesquisa documental teve um peso e contribuição relevante para o corrente estudo. Ou seja, diferentes objectivos específicos deste estudo foram parcialmente respondidos por literatura existente. Para além de trabalhos científicos, a pesquisa documental integrou relatórios técnicos, leis, políticas e estratégias nacionais do sector de terras os quais foram sujeitos ao devido tratamento analítico. No geral, a revisão integrou:

- Relatórios técnicos, leis, políticas e estratégias nacionais (FCT, LGAF, entre outros) relacionados com terra, gestão de terra, conflitos, entre outros;
- Estudos e publicações científicas sobre terras em Moçambique no horizonte temporal compreendido entre 1995 e 2022;
- Estudos e publicações científicas internacionais sobre terras, incluindo análises de experiências internacionais em contextos similares e/ou envolvendo reformas similares;
- Relatórios e/ou resumos resultantes de conferências, debates públicos sobre terras em Moçambique.

O Anexo I inclui apenas parte da literatura revista, em forma de resumo, mais especificamente, este anexo inclui alguns estudos com enfoques que substanciam algumas das principais análises. A lista completa da literatura é apresentada no final do texto.

b. Debates técnicos

Os debates foram organizados em coordenação com a CRPNT. Estes eventos tiveram como principal objectivo discutir, tecnicamente e de forma interdisciplinar e multisectorial, grandes temáticas referentes ao sector de terras em Moçambique, e, em paralelo, reflectir sobre as principais propostas de reforma das diferentes versões preliminares disponibilizadas. Para além de alimentar o próprio processo de revisão, estes debates constituíram um método de recolha de informação pertinente nas diferentes perspectivas dos actores ali presentes (Governo, CRPNT, especialistas, OSCs, academia, camponeses, mulheres rurais, sector privado, entre outros).

Foram organizados seis debates técnicos (veja os respectivos resumos em anexo) que decorreram de Maio a Julho de 2022. Os temas dos debates, por ordem de cronológica, os seguintes: (1) Ordenamento territorial; (2) Pluralismo jurídico e institucional; (3) Mecanismos de compensação; (4) Transmissibilidade da terra; (5) Mulheres e jovens na gestão da terra; e, (6) Ambiente e terra. A discussão de cada tema guiou-se pelas seguintes questões de fundo:

- Quais são os maiores constrangimentos e desafios que existem nesta área?
- Quais as soluções/directrizes mais adequadas para o contexto de Moçambique?
- Que implicações económicas, ambientais e sociais?
- Que implicações para a segurança de posse terra dos diferentes segmentos da população?

Os debates tiveram um formato híbrido, presencial e virtual. Em cada debate técnico foram elaboradas sínteses que foram partilhadas com os participantes para tecerem observações, sugestões e correcções. Estas sínteses receberam devido tratamento analítico neste estudo.

c. Diálogos públicos:

Realizaram-se dois diálogos nacionais sobre a revisão da Política Nacional de Terras nos dias 6 de Julho de 2022 e 13 de Setembro de 2022. Estes diálogos tinham como grupos-alvo os camponeses, as organizações comunitárias de base que representam camponeses e mulheres, cooperativas de camponeses. Este constituiu um espaço diferente dos debates técnicos, pois foram de natureza menos técnica e permitiram maior participação de actores, como comunidades locais, camponeses e mulheres rurais. O enfoque principal foi o diálogo mais abrangente e focado nas experiências das populações rurais em zonas onde os projectos de investimento resultaram em processos de expropriação de terras e conflitos, entre outros processos de administração de terra com impacto directo na população rural.

Para permitir a participação de maior número de actores locais, os diálogos decorreram num formato *online* através de videoconferência usando a plataforma de comunicação digital Zoom, com pré-registo. Ciente das limitações de comunicação de alguns actores chave para o diálogo, principalmente os que se encontram na zona rural, as organizações organizadoras do evento disponibilizaram dados móveis para conexão à internet a grupos identificados a partir das organizações que fazem parte do processo e outras interessadas e registadas para participar. Estas sessões contaram com a presença das representações da UNAC, a nível provincial e distrital (UPCs e UDCs), camponeses e camponesas de distritos considerados *hotspot*. Cada evento contou com, em média, 120 a 140 participantes. Esta metodologia foi adoptada pela limitação de orçamento e tempo para realização de diálogos locais mais abrangentes.

- A primeira sessão teve como principais pontos de discussão: constrangimentos de implementação versus qualidade da legislação; principais lacunas na legislação que determinam o grau de eficácia da resolução de conflitos de terra e dos seus mecanismos de compensação; principais constrangimentos na gestão e conflitos de terra; aspirações e sugestões para reformas de políticas e legislação;
- A segunda sessão teve como principais pontos de discussão: (1) O que pensa sobre a venda da terra através da compra e venda dos títulos de DUAT?; (2) De que forma pode-se proteger os direitos das comunidades rurais à terra e recursos naturais?; (3) Quais são os problemas que a nova Lei de terras deve resolver?

d. Dados primários: entrevistas e amostragem

Entrevistas semiestruturadas

Foram conduzidas entrevistas qualitativas semi-estruturadas por forma a captar percepções sobre a actual governação de terras e os caminhos a seguir para uma política e legislação de terras inclusiva e sustentável, incluindo os princípios e elementos relevantes que devem orientar a política.

Locais de recolha de informação por entrevistas

Foram realizadas entrevistas a dois grupos de actores. O primeiro grupo (“especialistas”) foi constituído por representantes do Governos, académicos, juristas, activistas, representantes de OSCs e sector privado, num total de seis entrevistas aprofundadas. A indisponibilidade de muitos destes actores, aliada ao limitado tempo de pesquisa, limitaram o número de entrevistas. No entanto, esta limitação foi superada com recurso às várias contribuições dos participantes dos debates técnicos, diálogos, entre outros eventos realizados antes da redacção deste documento, e textos entretanto publicados.

O outro grupo de entrevistados foi constituído por camponeses, mulheres rurais e membros da sociedade civil. Estas entrevistas foram conduzidas em todo o país, com excepção da cidade de Maputo. Não foi possível abranger a totalidade dos distritos das províncias onde foram recolhidos os dados. Por causa desta limitação, a recolha de informação através desta técnica foi usada de forma a complementar e confirmar diferentes resultados de estudos anteriores, dos debates e diálogos.

Sendo a pesquisa centrada na identificação dos principais constrangimentos no sector de administração e gestão da terra, recorreu-se à escolha nos locais onde existe predominância de conflitos de terra e onde não existe, para, desta forma, colher percepções de indivíduos com perspectivas diferentes. O estudo mais recente com esta distinção feita, ou seja, em que os autores apresentam uma radiografia dos reassentamentos e conflitos provocados pela penetração do capital nas zonas rurais, foi o de Cesar *et al.*, 2020 (estudo publicado pelo CTV).

Assim, os locais de interesse (ou *hotspots*) considerados neste estudo e retomados neste documento (tabela 1) foram distritos em que houve registo de concessão de grandes extensões de terras a *outsiders* (grandes empresas, multinacionais, investidores nacionais, etc.), com ou sem processos de reassentamentos populacionais, seguindo os seguintes critérios: (i); zonas onde foram reportados casos de conflitos (de terra, laborais ou outros), tenham estes sido já resolvidos ou estejam latentes; (ii) locais em que a entrada do capital resultou na deslocação e no reassentamento da totalidade ou parte da comunidade ou em que estas comunidades tenham sido privadas do acesso às suas áreas de produção. Os distritos não *hotspot* são os que não preenchem todos os requisitos de um distrito *hotspot*.

O quadro seguinte apresenta os distritos abrangidos pela pesquisa:

Quadro1: Distritos *hotspot* e não *hotspot*

Província	Distrito <i>Hotspot</i>	Distrito não <i>Hotspot</i>
Maputo	Matutuine	Manhiça
Gaza	Massingir	Chigubo
Inhambane	Jangamo	Zavala
Sofala	Búzi	Muanza
Manica	Manica	Vanduzi
Tete	Moatize	Tsangano
Zambézia	Gilé	Nicoadala
Nampula	Moma	Lalaua
Niassa	Lago	Ngauma
Cabo Delgado	Montepuez	Pemba



Fonte: elaborado com base em Cesar *et al.* (2020).

No entanto, a consulta de literatura mais recente, indica que distritos, como Manhiça e Ngauma, que podem não apresentar conflitos/penetração de capital recentes (caso de Manhiça) ou conflitos oficialmente reportados (caso de Ngauma), podem ser reavaliados em termos de constituírem um *hotspot* ou não. Para o caso deste estudo, a selecção da amostra nestes distritos foi feita considerando áreas (comunidades) que não experienciaram conflitos de terra, sendo ainda possível recolher percepções distintas entre os indivíduos que constituem a amostra.

Amostragem e selecção da amostra

Este estudo tem uma amostra não probabilística do tipo purposive sample que é uma técnica em que os participantes da pesquisa são escolhidos em função de possuir determinadas características necessárias. Foram usadas duas variantes desta técnica, amostragem de variação máxima, para as entrevistas individuais, e amostragem homogénea, para os grupos focais.

Seguindo estas técnicas, foram realizadas 186 entrevistas semi-estruturadas com actores chave, entre eles, camponeses, reassentados, deslocados de guerra (Cabo Delgado), mulheres rurais e jovens, por forma a captar a sua percepção sobre a actual governação de terras e os caminhos a seguir para uma política e legislação de terras inclusiva e sustentável, incluindo os princípios e elementos relevantes que devem orientar a política. O número de entrevistados por província variou em função do número total da população por província.

Em resumo, a amostra por província foi calculada de acordo com a densidade populacional de cada província. Dentro deste número de entrevistas foi atingido o ponto de saturação, indicando que a informação recolhida é suficiente para os objectivos do estudo.

Quadro 2: Entrevistas individuais com membros das comunidades

Províncias	Número de entrevistas	Homens ♂	Mulheres ♀
Maputo	16	8	8
Gaza	12	6	6
Inhambane	13	6	7
Sofala	17	8	9
Manica	16	8	8
Tete	21	10	11
Zambézia	28	14	14
Nampula	30	15	15
Niassa	15	7	8
Cabo Delgado	17	8	9
Total	185	90	95

Fonte: elaborado pelos autores.

Discussões em grupos focais

Para obter informações adicionais, foram realizadas discussões em grupos focais nas províncias de Cabo delgado e Tete, envolvendo mulheres, reassentados, deslocados de guerra de Cabo Delgado e jovens. O objectivo desta técnica foi o de aprofundar a discussão de questões específicas de determinados segmentos da população rural afectada pelas implicações da administração de terra nas últimas décadas, ou seja, discutir em grupos de mulheres ou de reassentados ou de deslocados de guerra, os problemas específicos que viveram.

Foram realizadas 6 discussões em grupos focais com o objectivo de discutir constrangimentos e obter recomendações específicas de cada um dos grupos acima mencionados.



2. Limitações metodológicas

- Pelo facto deste estudo ter como objectivo central influenciar e alimentar o processo de revisão do quadro legal sobre terras, o tempo de elaboração do estudo deveria respeitar e estar condicionado à calendarização deste processo de revisão. Por esse motivo, muitos ajustes tiveram que ser feitos, sem colocar em causa a qualidade metodológica do estudo.
- Alguns dos aspectos tiveram que ser ajustados pela limitação de tempo, na tentativa de alinhar a urgência e calendarização proposta pela CRPNT: (1) número de entrevistas a nível local: idealmente, os autores tinham a expectativa de entrevistar um maior número de camponeses; mas, para ultrapassar a limitação de tempo, para além das entrevistas, realizaram-se grupos focais e sessões de diálogo, tendo como público-alvo camponeses e mulheres rurais; (2) número de especialistas entrevistados foi relativamente baixo, mas, eles tiveram oportunidade de participar nos debates técnicos e noutros fóruns onde apresentaram as suas opiniões e perspectivas (incluindo publicações em forma de artigos de opinião ou académicos).
- Apesar da equipa de pesquisa ter sido interdisciplinar e constituída por um grupo de indivíduos e organizações com bastante experiência na área, teria sido ideal um maior envolvimento de técnicos juristas como co-autores. Porém, recordamos que o objectivo do texto é de providenciar análises que forneçam inputs para contribuir para a tarefa do legislador e/ou da Comissão.



**DE 1995 A 2022:
27 ANOS DEPOIS, O QUÊ
E PARA QUE(M) MUDAR?**

III. De 1995 A 2022: 27 Anos Depois, o Quê e Para Que(M) Mudar?

A PNT 1995 define dois principais objectivos, nomeadamente: garantir o acesso a terra a todos(as) e promover o uso sustentável e equitativo dos recursos nela existentes. No entanto, já é reconhecido o facto de que este objectivo não tem sido alcançado e, na verdade, tem tido o efeito contrário. Esta afirmação é sustentada pelos constrangimentos que se seguem, identificados com base na literatura revista, debates técnicos, entrevistas e diálogos públicos, ou seja, nos quatro pilares metodológicos deste estudo. Grande parte dos constrangimentos no sector de terra advém da intensificação da penetração do capital no meio rural (investidores vs. comunidades) mas é preciso também considerar outros tipos de relações que resultam em constrangimentos no sector, tais como: relações inter e intracomunitárias (comunidade vs. comunidade), relações entre agentes económicos (investidor vs. investidor), relações entre classes sociais distintas (elites vs. comunidades e Estado vs. comunidades).

Os grandes temas abordados na revisão e na recolha de informação nos restantes pilares foram agregados da seguinte forma:

1. Constrangimentos resultantes de desvios à lei ou da sua não aplicação;
2. Constrangimentos resultantes de lacunas ou ambiguidades na própria lei;
3. Outras fragilidades das instituições de gestão e administração de terras.

1. Constrangimentos resultantes de desvios à Lei ou da sua não aplicação

a. Fragilidade institucional e incapacidade de fazer cumprir a Lei

No diagnóstico elaborado pela CRPNT, a questão da fragilidade das instituições de administração de terra e sua inércia em fazer cumprir a lei é abordada de forma bastante superficial. Ao longo das mais de duas décadas em que a Lei de Terras 19/97 de 1 de Outubro vigorou, esta não cessou de ser considerada, dentro e fora do país, como uma das mais progressistas a nível regional de África (MTA, 2021; Borras *et al.*, 2011; Monjane 2022, Macaringue, 2021; Tanner, 2022). Esta «boa reputação» deveu-se, por um lado, ao facto de se ter mantido o regime de propriedade Estatal sobre a terra, mesmo diante de pressões internas e externas para a privatização. Por outro lado, a lei reconhece os direitos consuetudinários das comunidades locais, no acesso e uso da terra e ainda preconiza o acesso e uso igual a homens e mulheres.

Entretanto, estes relativos avanços na letra da lei não foram acompanhados por uma transformação profunda das normas práticas e comportamentos dos actores responsáveis pela sua implementação. Académicos, movimentos sociais, activistas e outros actores na sociedade, têm referido a existência de constrangimentos na gestão e administração de terras (CIP, 2021; Bruna 2021; Chiziane 2017). Dentre estes, pode-se mencionar a expropriação sem a devida compensação, os elevados custos associados à formalização dos direitos costumeiros, o surgimento de conflitos e agudização de outros, envolvendo as grandes empresas multinacionais e as comunidades das zonas onde são implementados os grandes projectos de investimento, a exclusão das mulheres dos processos de negociação de terras e na gestão comunitária das terras, etc. Para estes autores,

estes constrangimentos ultrapassam a própria Lei e são, *in facto*, devido à falta de vontade de fazer cumprir a Lei (Bruna, 2021), aos altos níveis de corrupção no sector de terras (CIP, 2021), aos constrangimentos no sistema judicial no processo de resolução de conflitos de terra (Chiziane, 2017), e ao fraco conhecimento das leis e regulamentos por parte das comunidades, para a defesa dos seus interesses e reivindicações.

Mesmo reconhecendo que a Lei de Terras de 1997 é progressista, a segurança da posse de terra e o acesso a terra por todos não têm sido sempre garantidos, pois, o que realmente ocorre, quando surgem conflitos pela posse da terra entre camponeses e o capital ou entre os próprios camponeses, é o desvio sistemático da Lei e o desrespeito dos direitos consuetudinários por parte dos órgãos de gestão de terras, a favor de elites económicas e políticas (Mandamule e Bruna, 2016; Selemane e Mosca, 2011; Machoco, 2017; entre outros).

Diferentes casos de penetração de capital no meio rural (estrangeiro, nacional ou misto) mostram como a gestão e administração de terras em Moçambique prioriza a alocação de terras para grandes investimentos sem garantir que a Lei seja cumprida e que a população residente seja devidamente compensada. São, por exemplo, os casos da Portucel Moçambique, Lúrio Green Resources, Vale Moçambique (Jones, 2011; UNAC e JA, 2011; Bruna, 2017; Machoco *et al*, 2016; Selemane, 2019; Feijó, 2018), entre outros grandes a médios investimentos em diferentes áreas em Moçambique. O mesmo cenário de marginalização de interesses locais verifica-se em aquisições de terras para habitação e o surgimento de conflitos entre elites urbanas e camponeses, como no caso de Boane Tamele (2022).

De forma geral, a literatura indica que o Estado não tem garantido o cumprimento da Lei e que todos os beneficiários do DUAT exerçam, de forma segura e livremente, os seus direitos sobre a terra (Nhampossa, 2021), notando-se uma tendência à desresponsabilização e instrumentalização do Estado em casos de conflitos de terra, favorecendo, em última instância, o capital (Bruna, 2017).

No contexto de governação de terras e florestas, Carrilho e Ribeiro (2021) referem que as leis e as “regras do jogo” favorecem a agricultura familiar, mas o cumprimento destas não é garantido, o que acaba por influenciar o desempenho do sector agrícola:

“... o acesso à justiça é desigual devido ao nível de estruturação, regulamento e acesso ao sistema judicial e continua desproporcionalmente grande o poder do Executivo e dos grandes interesses privados de influenciar decisões do Judiciário, tornando-se também numa fonte de incerteza que acaba influenciando o desempenho do sector... Assim, embora com um quadro legislativo formalmente favorável, alguns dos subsectores em que mais se verifica a ‘captura do Estado’ são precisamente os das plantações florestais (Bruna 2017), pecuária e fazendas do bravia e uso e aproveitamento da terra, áreas de interesse de elites com facilidade de acesso a capital...” (Carrilho e Ribeiro, 2021: 13-14)

Em resumo, a fraca capacidade da administração pública em gerir processos de alocação de grandes áreas de terra está a ser a justificação para alguns atropelos à Lei. Trindade e Salomão (2017) referem que a Lei de Terras e o respectivo Regulamento preconizam a protecção de direitos das comunidades legais, a posse de boa-fé, e estabelecem os meios de protecção e titulação de tais direitos. Porém, por força da conjuntura social moçambicana, aliada à fragilidade institucional, tais prerrogativas não são asseguradas. A capacidade extremamente fraca da administração pública de terras para implementar eficazmente qualquer quadro jurídico inviabiliza os esforços de melhoria

do ambiente de negócios, e mina todo o empenho para que os mesmos sejam implementados de maneira social, ambiental e economicamente sustentável.

b. Instrumentalização do Estado e corrupção: legislação progressista versus instituições reaccionárias

Directamente relacionado ao ponto anterior, e mais uma das omissões do diagnóstico feito pela CRPNT, é a tendência verificada de corrupção na gestão e administração de terras, que desvirtuam o cumprimento das normas e princípios criados (Nhampossa, 2021, in Mosca e Tamele, 2022). A título de exemplo, Mosca (2017) enfatiza a persistência da falta de transparência e corrupção na concessão de DUATs para fins agrícolas, mineiros e outros. A defesa das comunidades, dos direitos históricos e dos diversos mecanismos de consulta e negociação são pouco evidentes e efectivas considerando as assimetrias de informação e da capacidade negocial entre as partes em prejuízo dos pequenos produtores. Ainda no mesmo contexto, Salomão (2021) refere que a interferência político-partidária nos assuntos públicos moldou a identidade e o desempenho do Estado moçambicano, criando o cenário para uma interacção complexa entre o governo, a população local e os investidores privados, pondo em risco o grande potencial da política e da lei de terras nacionais para promover processos de desenvolvimento participativo eficazes e sustentáveis.

Tamele (2022) analisa as dinâmicas de acesso, alocação, posse e conflitos de terra, que envolveram comunidades, camponeses, pequenos e médios investidores, autoridades administrativas e municipais. Focando a sua análise no Distrito Municipal de Boane em 2021, com especial enfoque no papel das elites políticas e económicas, o estudo conclui que a legislação existente em Moçambique que regula o processo de acesso, alocação, posse e conflitos de terra tem sido objecto de várias dinâmicas que vão desde a aceitação, manipulação e até resistência por parte das comunidades e de outros actores sociais. Ela refere:

Os problemas de gestão de terra por parte do Estado, particularmente no que diz respeito à transparência na atribuição do Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT), têm contribuído para o surgimento de conflitos de terra. Estas instituições, muitas vezes, sofrem pressão através do tráfico de influências (lobby, nepotismo, clientelismo, corrupção activa ou passiva, suborno) e acabam favorecendo as elites em detrimento das populações rurais, principalmente do sector familiar (os mais vulneráveis). (Tamele, 2021: 1)

Os desvios à Lei, tanto pela fraca capacidade institucional de fazer cumprir a Lei, como pela existência de corrupção, periga os direitos das comunidades, resulta em impactos negativos na segurança de posse e acesso a terra nas zonas rurais (Macaringue, 2021) assim como originam conflitos de terra (Tanner, 2010).

c. Deficiências e ineficiências nas consultas comunitárias

“A nova Política e Lei de Terras deve resolver muitos problemas; primeiro, isso de o governo levar terra sem consultar, porque isso aí já aconteceu. Tenho um exemplo, lá em Manica, ele[s] não perguntam; levam à força. Então, eles não devem fazer isso, levar as outras das pessoas, que somos nós, à força. Tudo deve ser justo, por bem e não por mal, porque nós também necessitamos de casa e machambas. Esse é o problema mais grave que deve ser resolvido”. (Membro da comunidade, Pemba, entrevistado a 17 de Agosto de 2022).

Um dos direitos das comunidades, que é frequentemente secundarizado e consta nos processos

de concessão de terras a novos ocupantes, é o de ser consultado sobre a disponibilidade da terra requerida, por um lado, e do seu acordo, ou não, com a nova ocupação, por outro lado. Para além de casos em que a consulta comunitária não é realizada, constatámos, com base em diversos estudos (Tamele, 2021; Nhampossa, 2021; JA e UNAC, 2011; Bruna, 2017; Salomão, 2021; JÁ, 2020; Tankar, 2015; Mosca, 2017; Cabral e Norfolk, 2016), a existência de pelo menos, outros cinco grandes constrangimentos, nomeadamente:

- **Fraca representatividade das comunidades:** verifica-se falta de representatividade de alguns segmentos da comunidade (como, mulheres e jovens), estando presentes, em muitos casos, apenas as lideranças e elites rurais. Noutros casos, em que agregados familiares expropriados não estiveram presentes nas consultas comunitárias, foram tomadas decisões sem consentimento dos reais expropriados e/ou foram tomadas decisões sem ter em conta as perspectivas de outros segmentos como mulheres.
- **Deficiente participação:** este processo tem, geralmente, sido caracterizado como um evento informativo em que a comunidade é colocada na posição de “receptora” de informação e não, efectivamente, como sujeito activo na tomada de decisão sobre o investimento ou projecto em questão. As perspectivas e opiniões divergentes são, muitas vezes, desencorajadas, e nada garante que sejam incorporadas ao longo da implementação do projecto.
- **Assimetria de informação e de representação jurídica:** os actores do processo de consulta (comunidade vs. investidor/proponente do projecto) encontram-se em desequilíbrio de poder negocial na medida em que a comunidade não tem acesso a toda informação que a outra parte tem, incluindo detalhes sobre a dimensão e âmbito do investimento/projecto, potencial económico dos recursos naturais, dinâmicas internacionais que podem ter impacto no desenvolvimento/sucesso/insucesso do investimento ou projecto, entre outras informações que poderão ter impacto directo nas suas vidas. Geralmente, apenas os pontos positivos do projecto ou investimento são abordados nas consultas. Ademais, o facto de, geralmente, o investidor ou proponente ter acesso a serviços jurídicos/advogado e estar “munido” de conhecimento sobre a Lei de Terras, coloca a comunidade em situação de desvantagem de conhecimento e representação jurídica, intensificando, deste modo, o desequilíbrio de poder negocial em desfavor da comunidade.
- **Procedimentos incompletos:** por exemplo, o não recebimento da acta pelas comunidades, entre outros que afectam directamente a eficácia do processo de compensação das famílias expropriadas e o poder reivindicativo destes agregados.
- **Imparcialidade e independência:** os proponentes encaram as consultas comunitárias como um espaço de confrontação, temendo objecção e intervenções que incentivem a oposição ao potencial investimento ou projecto. Pelo que, em alguns casos, a favor de interesses alheios ao processo, optam por uma pré-selecção dos potenciais participantes, geralmente pertencentes à elite local com maior chance de se beneficiar, nomeadamente, representantes do governo local, líderes comunitários, funcionários públicos, membros influentes, entre outros, fazendo com que os resultados não reflectam as reais preocupações dos afectados e interessados, e, conseqüentemente, pondo em causa a transparência do processo.

Estes aspectos podem levar à manipulação das consultas comunitárias e das expectativas dos agregados familiares e, mais tarde, surgem casos de deslocamentos e reassentamentos involuntários (Salomão, 2021; Bruna, 2017) ou surgem conflitos ao longo do processo de compensação (reassentamentos, indemnizações, entre outros), (Tankar, 2015; Nhampossa, 2020; Justiça Ambiental, 2020; Justiça Ambiental e UNAC, 2011; Salomão, 2021; Bruna, 2017).

d. Deficiência nas compensações e no cumprimento das promessas

A penetração do grande capital nas zonas rurais tem resultado, em alguns casos, na expropriação de terras dos camponeses e de outros ocupantes, levando à necessidade de reassentar ou compensar os mesmos. Os termos compensação e *indemnização* têm conduzido a debates divergentes e oportunos no seio dos estudiosos (Calengo *et al.*, 2016; Justiça Ambiental, 2020). Calengo *et al.* (2016) entende que o argumento dominante, no contexto da legislação moçambicana de terras, é o seguinte:

A *compensação* se reportaria ao pagamento pelas culturas e fruteiras permanentes existentes no terreno, a entrega de uma área similar (e.g.: lavrada, dimensão, distância do sítio habitacional, fertilidade de solos, etc.) ou simplesmente no apoio na preparação dessa nova área, o apoio em transporte para o reassentamento na nova área ou mesmo na entrega de uma nova casa e outros pagamentos similares. A *indemnização* seria o pagamento pelos rendimentos que o afectado deixa de usufruir hoje e no futuro pela cedência de sua terra, incluindo o valor da colheita sazonal ainda não feita, os gastos adicionais que o afectado terá de incorrer pelo facto de ir que trabalhar outra terra ou residir num novo local (e.g.: mudança de sistema de produção de agricultura extensiva para a intensiva, mudança do tipo de cultura agrícola habitual, transporte públicos para acesso ao local de trabalho ou serviço público como o centro de saúde e a escola, etc.). Calengo *et al.* (2016: 41-42)

A definição de Calengo *et al.* (2016), retomada pela CRPNT, traz-nos a ideia de *compensação*, como a restituição da situação (material) que o sujeito tinha antes da deslocação para reassentamento. Ora, os danos não imediatos e não materiais, como o afastamento dos locais sagrados ou de culto, as consequências da perda dos negócios associados à exploração dos recursos naturais naquela zona ou de outras actividades económicas diversas, danos pela poluição ou degradação ecológica, como se verificou no caso da empresa Vale Moçambique, em Tete, (Mosca 2022) ou da Portucel (Bruna 2022), não são tomados em consideração, pelo menos, na prática. Como refere (Matos 2016):

Como compensar o rio, o embondeiro, o cemitério que são objectos sagrados e históricos para estas comunidades? Como mensurar ou avaliar uma árvore que desempenha o papel de fornecedor de alimentos em tempos de escassez de produção agrícola e, ao mesmo tempo, desempenha papel de provedor de sombra? Como mensurar a proximidade da floresta, onde se apoderam dos recursos naturais para a confecção de bens e utensílios domésticos que também podem ser colocados no mercado? Todas essas facilidades e serviços que o território lhes proporciona apresentam dificuldades de mensuração de acordo com as regras do mercado. Depois, não há mecanismos para acompanhar as pessoas compensadas na utilização dos fundos, e sabemos da tendência de esbanjar os valores das compensações (naqueles casos em que estes são feitos por via monetária) no consumo imediato ou outros investimentos de risco o que expõe de facto estas pessoas à deterioração das suas condições de vida. (Matos, 2016).

Portanto, nota-se o sistemático incumprimento da Lei no processo de efectivação das compensações, particularmente no que se refere ao cumprimento de promessas de compensações abordadas durante a consulta comunitária. Estudos demonstram que este processo tem violado os direitos das comunidades (Nhampossa, 2020; Tankar, 2015; Bruna, 2017; (Justiça Ambiental et UNAC 2011; Mandamule 2016).

Em suma, a realidade ilustra um desvio dos princípios e objectivos integrantes na PNT de 1995. Diferentes estudos (Mosca, 2005; Castel-Branco, 2014; Bruna, 2021; Feijó, 2014) constataam que existem ainda muitos constrangimentos à redução da pobreza em Moçambique, assim como à promoção de um desenvolvimento económico e humano auto-sustentado, que garanta o direito à alimentação, acesso à educação, fontes de rendimento sustentáveis e que, acima de tudo, garanta o acesso a terra (veja-se os relatórios do PNUD sobre o Índice de Desenvolvimento Humano).

Diferentes estudos (Mandamule, 2016; Feijó, 2014; Tankar, 2015; Bruna, 2017; Justiça Ambiental e UNAC, 2011 – ver Anexo 1) comprovam que grande parte dos investimentos (de média a larga escala) no meio rural, para além de não promoverem o uso sustentável e equitativo dos recursos, têm implicado perda de terra de um grande número de agregados familiares ou falta compensada devida pela perda da terra (em contexto de indemnizações, reassentamentos, entre outras formas de compensação). Ou seja, a segurança da posse da terra não é assegurada na maioria dos casos e a compensação pela expropriação da terra não contribui para a melhoria das condições de vida dos agregados e, em alguns casos, nem para a manutenção das condições de vida, tendo-se verificado a deterioração das mesmas.

e. Desrespeito dos direitos costumeiros e da ocupação por boa-fé

A Lei de Terras de 1997 reconhece as normas e práticas costumeiras de acesso à terra (artigo 12)². Apesar disto, na prática, tem sido verificado que, em situações de conflito de terra, o direito formal (escrito) tende a prevalecer sobre o costumeiro, que se baseia, muitas vezes, nas provas orais e testemunhais. Isto é, em situações de litígio, em que, umas das partes, reclama o direito de uso e aproveitamento da terra, tendo como base as normas e práticas costumeiras (herança, casamento ou empréstimo), e, a outra, evoca a terra tendo como base o título de DUAT (documento), o Estado, através dos tribunais e/ou outras instituições de administração da justiça, favorece ou dá razão a esta última. Este argumento é reforçado por Mosca (2020) ao afirmar que “[...] os elementos do direito moderno constantes na Lei de 1997 e os elementos do direito consuetudinário, estes por si, existem dentro da lei. Porém, quando existem situações de conflitualidade, o que prevalece, na realidade, é o direito moderno e não o direito consuetudinário. Significa isso que, por detrás da lei, existem interesses económicos, políticos de elites, internas e externas, que, usando a lei na sua faceta modernista, ultrapassam completamente os direitos consuetudinários... na realidade, nas instituições e decisões de poder e dos interesses económicos sempre prevalece o direito moderno”.

Isto mostra que, na prática, o Estado e as suas instituições têm sido contraditórios em implementar “na letra e no espírito” o que consta na Lei de Terras de 1997, referente à validade das normas e práticas costumeiras de acesso a terra, principalmente nas zonas rurais, tendo em conta o crescente número de conflitos de terra, devido à descoberta de recursos minerais e energéticos em todas as zonas do país. Por exemplo, o *SPEED et al.* (2012) refere que, dada a crescente pressão sobre a terra, as comunidades e pessoas singulares que detenham DUAT segundo normas e práticas costumeiras ou ocupações de boa-fé são encorajadas a procurar reconhecimento formal dos seus direitos, isto é, a documentar os seus direitos e delimitar as áreas nas quais possuem um DUAT, tanto no terreno, como no cadastro nacional de terra. Este apelo contraria de forma clara o que consta na Lei pois, segundo o número 2 do Artigo 13, a ausência de título não prejudica o direito de uso e aproveitamento de terra adquirido por ocupação através de (i) normas e práticas costumeiras e (ii) ocupação por boa-fé.

² Sobre os sistemas consuetudinários de acesso à terra em Moçambique, ver Negrão (2000).

Sendo assim, ter, ou não, o título de DUAT deve continuar a ser um processo voluntário, assumindo que o acesso e posse de terra é um direito tradicional do povo moçambicano. Este fundamento deve ser plenamente integrado no processo de revisão da legislação de Terra. Aliás, de acordo com Machoco *et al.* (2016), é obrigação do Estado proteger o DUAT das comunidades contra quaisquer pretensões ilegais e injustas de aquisição de terra, e garantir a manutenção dum ambiente de segurança para que os seus titulares gozem livremente dos seus direitos inerentes à terra com a devida dignidade e protecção jurídica. Ainda nesta ordem de ideias, Negrão (2000) explica que “não raras vezes se tem verificado que os juizes dos tribunais distritais e provinciais se têm recusado a aplicar a Lei de Terras em caso de conflito (por exemplo, sobre direitos de ocupação), enquanto os dos tribunais comunitários e consuetudinários o fazem, sem para tal terem recebido nenhuma formação específica”.

f. Usurpação de terras e emergência de conflitos de terra

Em geral, a consequência predominante de atropelos à Lei tem sido a usurpação de terras das comunidades locais. O termo ‘usurpação de terras’ foi muito debatido academicamente na última década, e é usado para referir processos de expropriação de terras, implicando benefícios económicos desiguais para diferentes grupos de actores (ver Borrás & Franco, 2012; McMichael, 2012; Zoomers, 2010; entre outros). Estudos sobre Moçambique classificaram os diferentes casos de expropriação de terra como “usurpação de terra” essencialmente por não terem seguido os procedimentos legais necessários e terem como consequência diferentes injustiças e promoção de benefícios económicos desiguais para diferentes grupos de actores.

Mandamule e Bruna (2017) exploram vários casos de deslocações forçadas que se classificam como usurpação de terra de acordo com o conceito acima apresentado. O estudo explora os exemplos das empresas Hoyo-Hoyo e Agromoz (localizadas no Gurué, província da Zambézia), Mozaco (localizada em Malema, província de Nampula), analisando como a implantação dos grandes projectos de investimento afecta negativamente a vida da população local, forçando a sua deslocação para outras comunidades e vilas (Rodrigues e Monjane, 2018). O relatório da GRAIN e UNAC (2015) também evidencia diferentes casos de usurpação de terra no corredor de Nacala. Adicionalmente, Ponguane *et al.* (2021), com enfoque em Gaza e no caso do arroz, questionam se as falhas ao cumprimento da legislação constituem, na verdade, usurpação de terra.

Bruna (2019) argumenta que a convergência de múltiplas crises a nível mundial (alimentar, energética, ambiental, entre outras) estimula a corrida à terra e recursos naturais. Olhando especificamente para o caso do Distrito de Massingir, este estudo ilustra como múltiplos recursos estão a ser usurpados para responder a diferentes estímulos de diferentes crises através de projectos em vários sectores: conservação (PNL), Barragem de Massingir, produção de biocombustíveis, entre outros, provocando uma usurpação sinérgica de terra e recursos naturais. Bruna (2022) refere:

Ao analisar as dinâmicas de mudança no uso, alocação e posse de terra, é possível compreender como os meios de subsistência rurais são moldados e afectados. Os riscos relacionados com a segurança e a soberania alimentares, a perda de controlo do acesso aos recursos, a redução consistente do conjunto de estratégias de subsistência e os conflitos intercomunitários sobre recursos escassos, são as principais implicações de implementação de políticas “inteligentes ao clima”. Em conclusão, a implementação das políticas de mitigação e adaptação às alterações climáticas tem-se tornado numa nova força motriz da usurpação de recursos no contexto de “disputa de recursos”. (Bruna, 2022: 1)

No contexto de conflitos entre comunidades e capital agrário e extractivo, de 2005 a 2016, foram registados um total de 678 casos (Salimo, 2017). Tendo em conta os limites e constrangimentos de mapear casos de conflitos de terra e os casos que nunca chegam a ser reportados e registados, este número poderá ser substancialmente maior. Isto reflecte a prevalência de ineficácias na gestão e administração de terras em Moçambique, seja por lacunas existentes na lei, seja pela má aplicação da lei.

Mais recentemente, o conflito de terra tem-se relacionado também com a emergência de políticas para solucionar a crise ambiental baseadas no (re) estabelecimento das áreas de conservação. Este facto aumenta a competitividade pela terra e recursos entre comunidades, que historicamente usaram tais recursos para a sua subsistência, e actores e políticas externas, com interesses internacionais de mitigar as mudanças climáticas com base no potencial de biodiversidade de países menos industrializados (Bruna, 2022; Mandamule, 2021; Bruna, 2019). Estes processos têm igualmente resultado em vários atropelos à Lei e na má compensação dos deslocados, fazendo emergir conflitos nestas regiões, como, por exemplo, no Parque Nacional do Limpopo (Bruna, 2019).

As implicações do aumento de conflitos de terra em países africanos tendem a ter impactos no aumento de desigualdades sociais e instabilidade política (Mandamule, 2021 in Monjane), o que também se tem verificado em Moçambique. Feijó e Maquenzi (2019) relacionam a emergência de conflitos em Cabo Delgado com o aumento de desigualdades e frustração de expectativas sociais num contexto de forte investimento e maior pressão sobre a terra naquela região. Isto deve-se ao facto de viabilidade dos procedimentos de obtenção de terras de investimentos (de experiências actuais e passadas) em que não se atingem os objectivos descritos na PNT 95, nem na Lei e seus regulamentos, ou seja, em áreas de intenso investimento baseado na terra em Cabo Delgado (caso dos rubis, entre outros), a implementação destes investimentos e projectos não promoveu melhorias de condições de vida dos impactados e não promoveu um desenvolvimento rural inclusivo e sustentável. Mais recentemente, emergem também conflitos sobre a terra e recursos naturais no seio das populações deslocadas (Feijó *et al.*, 2022).

Para além dos conflitos de terra resultantes destes processos de concessão de terras a grandes empresas, têm havido conflitos nas zonas rurais, cuja tipologia é apresentada por (Mandamule, 2016). De entre as causas, a autora identifica, como principais causas dos conflitos inter e intracomunitários, as seguintes: o desconhecimento de marcos, não observância de limites, a venda de terras no meio urbano, deficiências na realização de consultas comunitárias no âmbito de projectos de investimentos, a fraca capacidade institucional para aplicar a Lei de Terras, sobretudo quando há interesses económicos envolvidos, as alianças clientelistas feitas por elites ligadas ao poder, constrangimentos causados por processos de reassentamento deficientes, compensações e indemnizações não adequadas (ou não justas).

g. Mercado “selvagem” de terras: elitização da compra de terras com alto potencial

As abordagens liberais à questão da terra no Sul global estavam, inicialmente, estreitamente associadas à teoria do desenvolvimento. Garret Hardin escreveu o seu famoso artigo *The Tragedy of the Commons* (1968), no qual argumentava que a ausência de propriedade privada de terra impedia os indivíduos de investir no melhoramento da terra agrícola e na conservação dos recursos naturais, tais como a fertilidade do solo. Sem a propriedade privada, todos os indivíduos que vivem na terra tentariam extrair o máximo possível sem considerar a viabilidade futura do sistema agrário, como um todo. Como incentivo à gestão ambiental e ao investimento produtivo, a privatização da terra é necessária para aumentar a produtividade e, assim, melhorar a vida da população rural.

A visão de Hardin tem sido matizada, mesmo dentro das instituições liberais, mas os seus alicerces permanecem bastante inalterados. Nos anos 90 e princípios dos anos 2000, duas visões coexistiram no seio do Banco Mundial (BM), que tinha substituído os teóricos do desenvolvimento como principal proponente ocidental de políticas para o Sul nos anos 80. Por um lado, a visão que apoiava a privatização pura da terra e a capitalização da agricultura africana permaneceu forte (ver, por exemplo, Deininger, 2003; Deininger *et al.*, 2010). Por outro lado, algumas nuances a este dogma encontraram o seu caminho. Por exemplo, alguns, no BM, sentiram que a terra comunal era bem adequada em certas condições onde a intensificação da produção e as pressões demográficas ainda não estavam em jogo (ver, por exemplo, Brink *et al.*, 2006; Binswanger-Mkhize *et al.*, 2009). Assim, esperava-se que os sistemas de terras comunais funcionassem nessas circunstâncias. Com a aplicação de programas de ajustamento estrutural (PAEs) em muitos países, novas políticas públicas foram dirigidas para o registo dos direitos de terra consuetudinários em preparação para um eventual movimento de privatização ‘a partir de baixo’ (ver Moyo, 2008; Bruce & Migot-Adholla, 1994).

Em qualquer caso, a visão, a longo prazo, das paisagens agrícolas dominadas por proprietários de terras privados continuava a ser a única forma de conseguir o único tipo de desenvolvimento possível, nomeadamente o desenvolvimento capitalista. Como já referido, os liberais acreditam que as condições capitalistas melhoram as condições de vida e são, portanto, a melhor forma de alcançar o bem-estar geral de melhor justiça social. Muitos que trabalham na indústria do desenvolvimento seguem uma ou outra abordagem liberal, procurando o mesmo objectivo final em cada caso, embora cada autor possa defender nuances e/ou graus de cepticismo diferentes (ver, por exemplo, Delville, 2002; Toulmin, 2006).

A abordagem liberal original, algo desacreditada pelo fracasso da maioria das suas prescrições políticas no continente (Moyo, 2008; Patnaik & Moyo, 2011), recebeu um novo impulso com a publicação de *“The mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else”* (de Soto, 2000). De uma forma puramente económica, o autor deste livro argumenta que o problema do Sul é que ‘os pobres’ possuem activos próprios, mas como estes activos não são considerados propriedade privada, não podem ser capitalizados (para obter um empréstimo, por exemplo) para investir na melhoria da produtividade. Entre estes bens, o mais importante é, evidentemente, a terra, que se encontra sob propriedade municipal. Por conseguinte, a privatização da terra deve também funcionar como uma alavanca para o desenvolvimento a fim de melhorar as condições de vida e reduzir as desigualdades sociais.

O princípio vigente de a terra pertencer ao Estado e não pode ser vendida é sistematicamente desrespeitado, tanto no meio urbano, como no meio rural. (Mandamule et Manhicane Jr. 2019) referem que a falta de reconhecimento pelas instituições do Estado da existência de um mercado de

terras favorece o crescimento e impede a regulação do mercado de terras, que não pode ser deixado à mercê das forças da oferta e da procura.

Mandamule (2017) explora as vantagens e inconvenientes da privatização e legalização dos mercados de terra num “Estado frágil”, como Moçambique. Mandamule (2017) entrevistou actores que são pró-privatização da terra e que referiram que a propriedade estatal da terra não permitiria estruturar uma economia de mercado harmonizada, como acontece em países desenvolvidos. Mesmo no seio dos pró-privatização, a preocupação sobre como garantir que os mais desfavorecidos não percam as suas terras (ou a emergência de Sem-Terra) persiste.

No entanto, para analisar esta questão, é importante ter em conta o contexto histórico e o modelo de desenvolvimento de cada país. O estudo de Mandamule (2017) demonstra que os camponeses (incluindo a própria UNAC) são contra a privatização da terra devido ao risco que representa para a segurança de posse de terra, pondo em perigo os bens essenciais da população que depende da terra e as consequências do processo de exclusão no acesso a terra, e, consequentemente, o risco ao direito alimentação (Mandamule, 2017). Ademais, Mandamule e Manhican (2019) referem que os mercados de terra, especificamente no caso de Sussundenga, podem ser induzidos pelos grandes projectos de investimento que, para além de forçar os camponeses a ceder as terras, criam exércitos de famílias “Sem-Terra”. Este facto é reforçado por Cabanelas e Machoco (2020) ao concluírem que no mercado de terra os camponeses não são uma prioridade e não têm acesso privilegiado à terra. Os mesmos autores acrescentam que o problema não reside necessariamente na legislação da terra, mas, essencialmente, na sua aplicação e na clareza de priorização, por parte do Estado, dos interesses de investimento externos, em detrimento dos interesses locais.

A questão de mercado de terra está directamente relacionada com a proposta da PNT22 de transmissibilidade onerosa de títulos de terra, que será mais aprofundada em secções posteriores.



2. Constrangimentos resultantes de lacunas ou ambiguidades na lei

a. Especificidades e limites no conceito de Estado³

Esta lacuna não é necessariamente um problema da Lei de Terras, mas da Constituição ou qualquer outro instrumento legal mais abrangente. Porém, este constrangimento tem consequências directas na interpretação e implementação da Lei de Terras de 97. Um caso empírico que mostra como esta lacuna pode causar confusão na interpretação e distorções na implementação, é o caso da Green Resources e da sua devolução das terras às comunidades. Devido a diferentes factores de sustentabilidade financeira do projecto, em 2018 a Green Resources iniciou um processo de renúncia de DUATs, expressando a vontade de devolver as terras, as plantações e as benfeitorias às comunidades. Mesmo com esta intenção expressa pela empresa, o Governo alega que, de acordo com o número 2, do artigo 18 (“Extinção do direito de uso e aproveitamento da terra”) da Lei de Terras de 1997, as benfeitorias e as terras reverteram a favor do Estado. Passa-se a citar o mesmo:

1. O direito de uso e aproveitamento da terra extingue-se:

- a) Pelo não cumprimento do plano de exploração ou do projecto de investimento, sem motivo justificado, no calendário estabelecido na aprovação do pedido, mesmo que as obrigações fiscais estejam a ser cumpridas;
- b) Por revogação do direito de uso e aproveitamento da terra por motivos de interesse público, precedida do pagamento de justa indemnização e/ou compensação;
- c) no termo do prazo ou da sua renovação;
- d) Pela renúncia do titular.

2. No caso de extinção do direito de uso e aproveitamento da terra, as benfeitorias não removíveis reverteram a favor do Estado.

É neste contexto que se questiona, “mas afinal, quem é o Estado?”. Existem várias questões neste artigo que devem ser analisadas e ponderadas. A primeira, seria que instituição ou órgão do Estado seria responsável, não só, pela gestão de tais benfeitorias e plantações, mas, também, receptor dos benefícios económicos gerados pelas mesmas. E, ainda, de que forma se iria, ou não, partilhar tais benefícios com as comunidades. Ainda existe muita ambiguidade na legislação em relação a estas questões.

É de entendimento geral que são elementos do Estado: o povo, o território e o governo. De facto, existe em Moçambique, até no seio do Governo, um entendimento de que Estado é igual a Governo e, mais ainda, é igual a partido no poder. Isto pode ter resultado do processo de construção do Estado moçambicano de inspiração Marxista-Leninista de regime monopartidário e que, mesmo com a adopção do regime de democracia liberal, ainda existem práticas que vêm da sua génese. Coloca-se aqui a necessidade de clarificar tais conceitos com o risco de se tomarem decisões erróneas e descompensadas.

b. Conceitos ambíguos que resultam em conflitos ou situações em desfavor das comunidades

Diferentes conceitos precisam de ser revistos e esclarecidos, com limites e especificidades implementáveis. O primeiro conceito “problemático” é o de “comunidade”. Feijó (2021) refere

³ Texto parcialmente retirado de Bruna e Tovele (2022).

que o conceito de comunidade apresenta um conjunto de problemas, de entre eles, os seguintes: (1) assume a existência de uma população fixa e residente numa unidade espacial e com limites espaciais estanques, ignorando, deste modo, as frequentes mobilidades e suas implicações na gestão e titulação da terra; (2) as comunidades não constituem grupos homogêneos, por isso, este termo esconde as diferenças entre subgrupos dentro de uma comunidade, as divergências internas, com uma multiplicidade de interesses e conflitos. Podem surgir constrangimentos na delimitação de terras e, consequentemente, na titulação de terras, constituindo um desafio para a gestão e administração de terras.

Ademais, para além de conceitos ambíguos, a Lei e suas ambiguidades são, muitas vezes, utilizadas a favor do Governo e do capital privado e, sistematicamente, em desfavor das comunidades. Para exemplificar, recorre-se novamente ao caso da Green Resources, mas olhando para o conceito de “benfeitorias removíveis”, o qual não está claro, nem delimitado. Neste caso, este facto constitui mais um factor a desfavor das comunidades. De facto, desde o início, registaram-se deficiências no processo da implantação de tais projectos e respectiva compensação, ou seja, na altura, o quadro legal não foi devidamente respeitado e as decisões foram em desfavor das comunidades. Actualmente, pretende-se, de forma não muito clara, aplicar a Lei, por mais ambígua que seja, novamente em desfavor das comunidades. O conceito de “benfeitorias não removíveis” não está claro: Serão os milhares de hectares de plantações florestais, benfeitorias não removíveis?

c. Cálculo deficitário de indemnizações

A actual aposta do Estado em atrair IDE tem resultado numa crescente e exacerbada, procura e ocupação de terra, incluindo no território das comunidades rurais, despoletando uma crescente onda de casos de expropriação de terra. A expropriação de terra, de acordo com a Lei de Terras nº 19/97 de 1 de Outubro, só pode ocorrer mediante prévio informe e auscultação das comunidades e pessoas singulares, precedida de pagamento de indemnizações e/ou compensações justas. Porém, não é o que se tem verificado na maior parte de casos. Aliás, a maioria dos casos de expropriação de terra são caracterizados por enormes irregularidades no que respeita às consultas comunitárias e pagamento de indemnização e/ou compensação, gerando conflitos entre o investidor, Estado e a comunidade afectada (Norfolk e Hanlon, 2012; GRAIN e UNAC, 2015; Machoco *et al.*, 2016; Calengo *et al.*, 2016).

Actualmente, o processo de determinação dos valores a pagar em compensações por expropriação de terra é pouco claro e sem espaço para negociação, pois é, muitas vezes, determinado unilateralmente e considerando apenas bens imóveis, árvores fruteiras e culturas presentes, com base de uma tabela de valores definida pelo Ministério da Agricultura. Os estudos já citados mostram que os processos de indemnização não têm sido eficazes no que se refere à compensação efectiva dos custos incorridos pelos agregados familiares. Recomenda-se um modelo alternativo de cálculo de indemnizações com base num modelo matemático sensível a variáveis socioculturais qualitativas.

d. Base legal para fiscalizar o processo de compensação e aplicação de sanções

Após o processo de consulta comunitária, não se conhecem processos e base legais que indiquem que instituições devem fazer a monitoria e fiscalização dos processos de compensação para certificar que, de facto, as comunidades são, efectiva e suficientemente, compensadas, assumindo-se que essa é uma tarefa inerentemente do governo. Embora seja assim, é importante notar que nas actas de consulta comunitária não constam os acordos feitos; no máximo, há referência a alguns dos



desejos dos membros da comunidade, portanto, mesmo que houvesse espaço para monitoria, não há nenhum documento, assinado pelas partes, com o que foi acordado. Ou seja, não há procedimentos claros para certificar que o que foi acordado foi realmente entregue às comunidades em termos de quantidade e qualidade da compensação.

Por outras palavras, não é feita a confirmação de que as populações expropriadas e deslocadas melhoram as suas condições de vida, como previsto na Lei de Terras 1997. Ademais, a Lei não contém as formas de sancionar casos em que as promessas não são cumpridas, parcial ou totalmente.

e. Harmonização da legislação

O influxo de IDE está a ser acompanhado por uma crescente elaboração de políticas públicas e Leis. Neste contexto, foram elaborados diversos instrumentos jurídicos que regulam a extinção de direitos pré-existentes em favor de investimentos públicos ou privados. A legislação sobre terra, minas, ordenamento territorial e petróleos contém artigos que definem as condições para a extinção de direitos.

Deste modo, um dos constrangimentos encontrados está na harmonização da legislação sobre recursos naturais no referente aos mecanismos que regulam a compensação e indemnização no âmbito da extinção de direitos pré-existentes em favor de investimentos públicos ou privados. Eduardo Chiziane, membro da comissão política para a revisão da política nacional de terras, corrobora esta observação e argumentou o seguinte:

Há uma tendência de se aprovar vários instrumentos sobre a mesma matéria o que, de alguma forma, provoca alguma incongruência, disfuncionamentos e há uma necessidade de harmonização e aprovação de um diploma legal único onde todos os assuntos ligados à compensação resultante de processos de reassentamentos poderiam ser tratados independentemente dos motivos, o que facilitaria a gestão destas situações (Comunicação no Debate técnico, 9 Junho de 2022).

A título de exemplo, a Lei de Terra (Lei 19/97 de 1 de Outubro) estabelece que o processo de extinção do DUAT por motivos de interesse público é paralelo ao de expropriação e é precedido de justa indemnização. Contudo, não determina qual é o conteúdo de uma justa indemnização e ou compensação. Por sua vez, a Lei de Minas (Lei nº 20/2014 de 18 de Agosto) estabelece que os DUAT preexistentes podem ser extintos mediante o pagamento de justa indemnização. E, no seu artigo 31, define que a justa indemnização no contexto de exploração mineira engloba, entre várias coisas, o reassentamento, pagamento de benfeitorias, apoio ao desenvolvimento e actividades de que depende a vida e segurança nutricional e alimentar dos afectados.

Sobre a harmonização da legislação, outro aspecto de grande relevância é a harmonização da lei florestal, que está em revisão, e a futura Lei de Terras no concernente a questões ligadas aos direitos de acesso e uso. Portanto, estão em revisão instrumentos político jurídicos sobre terra e florestas, tendo sido aprovadas, em 2020, a Política Florestal e a Estratégia de Implementação, e está em revisão um ante-projecto da Lei de Florestal.

A Constituição da República de Moçambique determina que o Estado reconhece a actuação e a concomitância de vários sistemas normativos desde que não contrariem os valores e princípios fundamentais da Constituição. A Lei de Terras (Lei nº 19/97 de 1 de Outubro), no artigo 12 e no

artigo 24, e o Regulamento da Lei de Terras (Decreto nº 66/98 de 8 de Dezembro) no artigo 9 reconheceram a ocupação de terras de acordo com normas e práticas costumeiras, a ocupação por boa-fé e a ocupação por pedido. De igual modo, previa-se a participação das comunidades na gestão de recursos naturais e na resolução de conflitos segundo as normas costumeiras.

Em 2006 foi aprovado o Regulamento do Solo Urbano (Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro) que é aplicável às cidades e vilas que têm existência legal e aos assentamentos humanos desde que organizados por um plano de urbanização. Deste modo, coexistem dois regimes, o direito formal e o direito costumeiro, cujas disposições não se encontram harmonizadas. Por exemplo, em relação ao acesso a terra, o Regulamento do Solo Urbano introduziu, no artigo 24, novas formas de acesso a terra (sorteio, hasta pública e negociação entre particulares) que não estão previstas na Lei de Terras em vigor (Lei 19/97 de 1 de Outubro). De entre as novas modalidades de acesso a terra, encontra-se a hasta pública que representa a venda da terra. Esta forma de aquisição de DUAT constitui uma violação do artigo 109 da Constituição que proíbe a venda, alienação, penhora ou hipoteca da terra.

Por outro lado, o Regulamento do Solo Urbano eliminou a possibilidade de ocupação por singulares e comunidades de acordo com normas e práticas costumeiras e, em relação à comprovação do direito de uso e aproveitamento, excluiu a possibilidade de ser feita através de prova testemunhal feita por membros da comunidade, peritagem e outros meios que a Lei de Terras estipula. E, de acordo com o artigo 41 do Regulamento do Solo Urbano, a comprovação faz-se mediante a apresentação do respectivo título. Em suma, dependendo do contexto, rural ou urbano, são aplicadas diferentes regras para comprovação do DUAT, isto é, existe um tratamento dual.

Outro constrangimento ligado à comprovação do DUAT está na fragilidade de apresentação de prova testemunhal por membros da comunidade quando surgem conflitos de terra resultantes de uma titulação de DUAT indevida pelas entidades competentes. Rm relação a este aspecto, Paulo Comoane, académico e Juiz Conselheiro do Tribunal, demonstrou esta relação pouco segura da prova testemunhal, tendo afirmado:

No direito do estado há o princípio de que a eficácia jurídica dos direitos sobre bens e imóveis, depende do seu registo, no direito costumeiro qual é o direito que substitui ou equivale ao sistema de registo, o direito costumeiro também tem o equivalente ao registo. Há necessidade de olhar para esses elementos e dar valor pois quando há uma mistura dos dois valores surgem problemas. A título de exemplo o código civil estabelece que os documentos emitidos pelas entidades públicas fazem parte de prova dos factos que se visa atestar e daqui surge um dos maiores problemas de conflitos de terras decididos pelos tribunais, os tribunais e a formação dos juízes tem sempre em vista decidir com base nesse princípio ainda que a legislação de terras indique que ausência de títulos não prejudica os direitos adquiridos por ocupação. Por conseguinte o autor questionou assumimos o sistema costumeiro como um sistema completo. (comunicação no Debate técnico, 26 de Maio de 2022)

f. Desafio da gestão de terra em contextos de eventos climáticos extremos⁴ e migrações induzidas pelo clima

Trabalhos empíricos em zonas afectadas pelo ciclone Idai, na província de Sofala (Beira, Búzi e Nhamatanda), e em zonas de conflito, no norte do país, destacam a fraqueza das instituições do Estado na gestão de desastres e no apoio aos processos de reinstalação das populações deslocadas. Não há clareza sobre os direitos à terra, sobretudo à terra produtiva, das pessoas deslocadas nas zonas para onde são enviadas e pouca atenção é dada aos direitos de terra e compensação das comunidades acolhedoras. Ao impor a permanência nos centros (ou bairros) de reassentamento, como condição para beneficiar da assistência alimentar, a decisão política de reinstalação em novas áreas promove, na realidade, a deslocação autoritária das populações e uma ruptura com as áreas de origem às quais as pessoas estão ligadas, reproduzindo os erros das aldeias comunais.

Ora, apesar desta pretendida ruptura, as populações afectadas continuam ligadas às áreas de origem, mantendo as relações espaciais anteriores à deslocação e criando outras nas zonas de reinstalação, através da compra e arrendamento de terras. Conforme indicado em estudos anteriores (Mandamule, 2020), os eventos climáticos extremos – mas também os conflitos e as pandemias – mudam uma multiplicidade de aspectos: a maneira de pensar, a relação das pessoas com a natureza, a maneira de se definirem, de se reagruparem, de se aliarem, de viver e de habitação. Novas solidariedades surgem no momento da emergência, fortalecendo, ou rompendo, as formas de organização social existentes antes do desastre, mas, também, ocorrem alterações no espaço e no território: são estradas e casas destruídas, telhados caídos, bairros inteiros destruídos ou em escombros (Revet, 2017).

Mandamule (2022) descreve os desafios a serem tidos em conta pós-eventos climáticos extremos e Pessoas Internamente Deslocadas (sigla em inglês, IDPs): (1) redução da disponibilidade de terras cultiváveis e aumento da insegurança alimentar; (2) aumento dos conflitos sobre a ocupação de terras; (3) recrudescimento dos mercados informais de terras e movimentos migratórios; (3) concentração de pessoas em novos territórios conduzindo a uma maior pressão sobre recursos naturais; (4) desigualdades no acesso à terra e diferenciação social; (5) ocorrência de conflitos pelo acesso à água.

Moçambique é um dos países mais afectados pela migração induzida pelo clima, aspecto que deve estar melhor reflectido na legislação. Para Moçambique, já existe informação sistematizada de áreas que serão fortemente afectadas pela seca, por cheias, e por desertificação. Portanto, é importante prever os movimentos migratórios potenciais e proteger os interesses ambientais e sociais.

g. Sustentabilidade ambiental

Moçambique está localizado numa região que se projecta ser das mais afectadas pela crise climática⁵⁶. O país registou um aquecimento médio de +1 °C nos últimos 40 anos e as projecções mostram um aumento médio da temperatura de, pelo menos, +3 °C até 2050 (WFP, 2018), temperaturas que colocam Moçambique em alto risco de colapso agrícola. A localização geográfica e o aumento de temperatura nos 2.600Km de costa significa que o país enfrenta maior diversidade, número, intensidade e impacto de eventos climáticos extremos, tais como inundações, secas,

⁴ Texto parcialmente retirado de Mandamule (2022).

⁵ <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>

⁶ <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>

ciclones, desertificação, etc. Estes aspectos posicionam Moçambique no 13º lugar dos países menos preparados para a crise climática⁷ e no 5º lugar no Índice Global de Risco Climático 2021⁸.

Considerando que 70% da população depende da produção de subsistência dependente do clima (WFP and MET office, 2019) e que as temperaturas médias projectadas de +3°C ou mais até 2050⁹, corre-se o risco de ter um grande colapso da agricultura existente, principalmente em termos de diminuição dos níveis de produtividade. Isto terá impactos significativos na segurança alimentar, migração interna, aumento da pobreza, sofrimento e privações da população em geral. Portanto, é fundamental que a terra e os direitos da terra estejam fortemente interligados com as considerações climáticas e que as actuais reformas das políticas sobre direitos à terra incorporem estes riscos.

É evidente que a agenda climática do país tem sido influenciada por investimentos e financiamentos externos e o seu foco centra-se na adaptação, compensação e mercados de carbono. A adaptação foi originalmente concebida para lidar com um aumento máximo da temperatura média global de 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais. Isto foi não só o que líderes africanos declararam como limiar, mas é o que a ciência mostra ser também o nível máximo ao qual é possível haver adaptação, especialmente em África. Quanto mais este limite é ultrapassado, menos possibilidades existem de adaptação, e um aumento de 3°C ou mais, em média, a nível global, significa que o alcance dos objectivos de adaptação em África poderá não se materializar^{10 11}. Questiona-se, também, a eficácia das medidas de mitigação ligadas às compensações e mercados de carbono, que também implicam grandes alterações no acesso e uso da terra em zonas rurais.

A questão da sustentabilidade ambiental também requer que se reflita sobre os modelos de desenvolvimento no que se refere à promoção da indústria extractiva e mineira. As políticas que promovem tais modelos de desenvolvimento contribuem para a intensificação da crise ambiental e dos conflitos sociais (terra, militar, entre outros). Para além do incremento dos conflitos à volta da indústria extractiva e extracção de recursos naturais, prevê-se que os conflitos entre os diferentes usos de terra aumentem devido à intensificação dos impactos da crise climática. Por exemplo, as áreas protegidas concentram-se em ecossistemas ameaçados, raros e biodiversificados que constituem, tanto fontes para captação de carbono, como fontes de recursos determinantes para a subsistência rural.

h. Clima, terra e produtividade

A crise climática irá diminuir a produtividade da terra, tornando importante o reforço dos direitos tradicionais e locais sobre a terra. À medida que a capacidade de carga da terra local diminui, será necessária mais terra para manter uma produção sustentável ou será necessário mais enfoque em práticas de uso da terra, que sejam eficientes e resistentes ao clima, tais como a agro-ecologia. Isto será vital e terá de ser dada prioridade sobre as opções de uso da terra mais destrutivas.

Estudos que separam os impactos das alterações climáticas dos impactos de outros factores que afectam o rendimento dos cultivos, mostraram que o rendimento de culturas, como o milho e

⁷ <http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/food%20security%20and%20climate%20change.pdf>

⁸ https://germanwatch.org/sites/default/files/Global%20Climate%20Risk%20Index%202021_1.pdf

⁹ <https://climatechangemoz.com/?p=457>

¹⁰ <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>

¹¹ <https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>

o trigo, tem sido muito afectado nas latitudes mais baixas pelas alterações climáticas observadas¹² (FAO 2018). A segurança alimentar será cada vez mais ameaçada com modelos que projectam até 29% de aumento de preços nas próximas 3 décadas, colocando mais de 183 milhões de pessoas adicionais em risco de fome, especialmente em África¹³. Para piorar a situação, o valor nutricional real das culturas que crescem com altos níveis de carbono no ar pode ter 12,9% menos proteínas, 6,5% menos zinco e 7,5% menos ferro¹⁴.

Também se prevê que a disseminação de pragas e doenças tenha um impacto negativo nas. Muitos destes problemas já estão a ocorrer e já se reflectem no agravamento global da segurança alimentar. A prevalência da fome diminuiu nas últimas três décadas, mas, desde 2016, tem vindo a aumentar todos os anos. A estimativa do relatório sobre o Estado da Segurança Alimentar é de o número de pessoas subnutridas, a nível mundial, aumentar de 784 milhões, em 2016, para 821 milhões, em 2018¹⁵. O último relatório global sobre crises alimentares coloca Moçambique como o 3º país mais afectado em África e, quando associado à previsão de Moçambique vir a sofrer entre os piores impactos climáticos, indica um futuro assustador. Por essa razão, um dos principais objectivos da revisão da política de terras deve ser a priorização da soberania alimentar e a protecção dos direitos dos camponeses e dos direitos das terras comunitárias. Contudo, estes direitos estão a ser enfraquecidos no processo de revisão da Política de Terra para dar lugar a investimentos.

3. Outras fragilidades das instituições de gestão e administração de terras

a. Fraca fiscalização do cumprimento dos planos de exploração: ociosidade da terra atribuída

O artigo 37 do Regulamento da Lei de Terras estabelece que a fiscalização do cumprimento das disposições nele constantes é da competência dos Serviços de Cadastro, que devem constatar infracções e elaborar autos de denúncias. A legislação sobre terra¹⁶ determina que o não cumprimento dos planos de exploração, seja de actividades económicas ou não económicas, acarreta a extinção do DUAT quando não é apresentada justificação dentro do calendário estabelecido na aprovação do pedido de DUAT, ainda que haja cumprimento das obrigações fiscais. Entretanto, existe uma fraca fiscalização do cumprimento dos planos de exploração por parte dos Serviços de Cadastro.

Como resultado tem se constatado o fenómeno da ociosidade ou subaproveitamento grandes extensões tituladas a favor dos investidores. O quadro 3, que se segue, apresenta uma visão geral do fenómeno da ociosidade das terras ou subaproveitamento. Os dados mostram, de forma inequívoca, o desfazamento existente entre as áreas requeridas pelos investidores e as áreas que efectivamente são exploradas no caso particular do sector de florestas.

O Relatório da Governação do Sector de Terras em Moçambique (2017) constatou a ausência de capacidade, por parte do sector de terras, em fiscalizar o cumprimento dos planos de uso de terra. O relatório refere que grande parte dos casos de incumprimento dos planos de exploração resulta da autorização de DUAT de parcelas de terras extensas cujo uso e aproveitamento está aquém das capacidades financeiras dos proponentes do investimento (*op. cit.*).

¹² <https://www.ipcc.ch/srccl/>

¹³ <https://www.ipcc.ch/srccl/>

¹⁴ <https://www.ipcc.ch/srccl/>

¹⁵ https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000138913/download/?_ga=2.222717339.1666179502.1670243729-1623229341.1670243729

¹⁶ Artigo 18 da Lei de Terra (Lei 19/97 de 1 de Outubro) e artigo 19 do Regulamento da Lei de Terras (Decreto 66/98 de 08 de Dezembro).

Quadro 3: Exploração da terra pelas plantações florestas

Empresa	Província	Distrito	Área com DUAT (em Ha)	Área Plantada (em Ha)
Chikweti	Niassa	Lago e Lichinga	63.040	14.250
Floresta do Niassa	Niassa	Lichinga	42.102	5.770
Green Resources Niassa	Niassa	Sanga	7.880	2.250
Fundação Malonda	Niassa	Lichinga e Sanga	4.076	1.101
New Forest	Niassa	Lichinga	33.040	3.400
Portucel	Zambézia	Ile e Namarroi	173.324	300
Green Resources	Nampula	Mecuburi, Ribaué	126.060	2.500
Portucel	Manica	Manica, Gondola, Barué, Sussundenga e Mossurize	182.886	70
Infloma	Sofala	Muanza	69.359	100

Fonte: MINAG, 2015

Neste contexto, a Ministra da Terra e Ambiente, Ivete Maibaze, disse: “de Agosto de 2021 a esta parte, o Ministério da Terra e Ambiente fiscalizou, em todo o país, 658 parcelas, correspondentes a uma área de 373.737,746 hectares, dos quais 348.535,169 serão revertidos a favor do Estado¹⁷”, no III Conselho Coordenador do Ministério da Terra e Ambiente, ocorrido entre os dias 17 e 18 de Agosto de 2022 no Distrito de Mossuril em Nampula. As afirmações da Ministra são reveladoras do fraco desempenho de fiscalização dos Serviços de Cadastro e dos Serviços, pois, caso houvesse uma fiscalização regular, o Estado conseguiria minimizar o fenómeno das terras ociosas ainda nos primeiros anos após a autorização provisória do DUAT, em conformidade com o Regulamento da Lei de Terras, a transformação da autorização provisória em definitiva requer uma vistoria para averiguar a realização do empreendimento ou cumprimento do plano de exploração.

Deste modo, uma vez feita a vistoria, em caso de constatação da falta de cumprimento do plano de exploração ou a não execução do empreendimento, sem apresentação dos motivos, os Serviços de Cadastro têm o dever legal de proceder à revogação da autorização provisória. Por isso, são questionáveis os actuais exercícios de fiscalização do cumprimento dos planos de exploração: Os 348.535,169 hectares a reverter a favor do Estado correspondem a títulos de DUATs provisórios emitidos no período de até 2 a 5 anos atrás? A lei permite a revogação de títulos de DUAT definitivos que, de acordo com a lei, têm a duração de 50 anos?

Estes questionamentos são de extrema importância, pois o subaproveitamento ou a ociosidade das terras estão ligados, principalmente, a projectos de investimento no sector da agricultura e plantações florestais¹⁸ que surgiram há mais de 10 anos, podendo estes actos administrativos conter vícios de forma.

¹⁷ In <https://camaramen.co.mz/3491/ivete-maibaze-dirige-iii-conselho-coordenador-do-seu-ministerio-em-nampula/> ver também: <https://jornalnoticias.co.mz/destaque/incumprimento-do-plano-de-exploracao-terra-ociosa-revertera-a-favor-do-estado/>

¹⁸ ProCana cujo DUAT foi revogado, empresas de plantações florestas, como a Green Resources, Portucel, Infloma que é uma parceria publico privada.

Ademais, a fraca fiscalização das disposições contidas no Regulamento da Lei de Terras pelos Serviços de Cadastro não se restringe aos casos referentes a averiguação do cumprimento dos planos de exploração, pois, constata-se, de igual modo, noutros domínios, como, por exemplo, a ocupação de zonas de domínio público para fins habitacionais ou comerciais.

b. Deficiência de ordenamento territorial e competição selvagem em relação a terra

A organização dos espaços físicos permite uma ocupação ordenada do território em função das prioridades nacionais, objectivos, identificação das características e potencialidades dos solos (Lima e Alves, 2020). O ordenamento do território é um dos principais constrangimentos identificados na gestão e administração de terras em Moçambique. Desde 2007 têm-se registado importantes desenvolvimentos relacionados com a aprovação de instrumentos políticos legais com vista a definir medidas e regulamentar a ocupação sustentável dos solos. Neste âmbito, foram aprovadas a Lei do Ordenamento do Território (Lei n.º 19/2007 de 8 de Julho) e o seu regulamento (Decreto n.º 23/2008 de 1 de Julho) e, recentemente, o Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial (Resolução n.º 7/2021 de 28 de Dezembro).

Entretanto, permanecem dois grandes constrangimentos ligados ao ordenamento do território; por um lado, verifica-se um relaxamento na elaboração e ratificação dos instrumentos de ordenamento territorial a nível nacional, provincial, distrital e autárquico e nos instrumentos de carácter geral, e, por outro lado, há uma falta de actualização dos planos de uso de terras distritais quando estes existem.

A Lei do Ordenamento do Território, aprovada em 2007, estabelece dois instrumentos de nível nacional: o Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT), e os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT). O PNDT define regras gerais, normais e directrizes a serem seguidas pelos níveis provincial, distrital e autárquico, e harmoniza as políticas sectoriais. Com efeito, passaram-se 15 anos para a elaboração e aprovação do primeiro PNDT, portanto, os Planos provinciais, distritais e os instrumentos de ordenamento a nível autárquico¹⁹ foram elaborados inexistindo um documento que orientasse o uso da terra nível nacional.

Em relação ao constrangimento referente à elaboração e ratificação dos instrumentos de ordenamento do território, Armindo Chaúque, membro da Comissão para Revisão da Política Nacional de Terras, disse:

Existem, igualmente, desafios nos processos de ordenamento territorial, tais como elaborar, aprovar e ratificar; a maior parte dos planos aprovados não são ratificados e publicados no Boletim da República. Assim, como indicar nos planos distritais de uso de terras os limites das comunidades, áreas de expansão e domínios públicos comunitários. (comunicação no Debate Técnico, 17 de Maio de 2022)

Corroborando com a ideia acima, Alda Salomão afirmou:

Há necessidade de acrescentar nos princípios fundamentais os princípios da legalidade, (...) nós temos, hoje, menos de 10% de planos ratificados e menos de 1% de planos publicados o que revela que há um problema de legalidade – a publicação no Boletim da República. A publicação no Boletim da República + e o procedimento que confere valor jurídico a estes instrumentos. (comunicação no Debate Técnico, 17 de Maio de 2022)

¹⁹ A nível autárquico existem os seguintes instrumentos de ordenamento do território: Planos de Estrutura Urbana, Planos Gerais e Parciais de Urbanização, Planos de Pormenor.

O planeamento e ordenamento são imprescindíveis como instrumentos de organização e de prevenção de conflitos, pois muitos conflitos de terra decorrem de não ter instrumentos de ordenamentos e, quando existem, são ignorados e não aplicados. Concorrendo para o agravamento dos conflitos de terra resultantes da falta de ordenamento encontra-se a corrida para aquisição de terra a que se assiste nos últimos a nível global. A procura por terra e água foi impulsionada pela crise de alimentos verificada entre os anos 2007 e 2008 com a subida de preços, por conseguinte verificou-se o incremento do aluguer e compra de grandes extensões de terra nos países em vias de desenvolvimento pelos países desenvolvidos e investidores privados (Mandamule, 2015, Justiça Ambiental e UNAC, 2011).

Com a crescente demanda por recursos naturais, os países como Moçambique, que têm uma orientação extractivista, continuaram a ser alvo de transacções fundiárias de grande escala. Por conseguinte, a falta de instrumentos de ordenamento territorial, sobretudo no nível distrital e autárquico, e implementação dos mesmos não irá assegurar que os investimentos privados e públicos sejam direccionados para os locais apropriados em função dos objectivos, prioridades e directrizes traçadas nos PNDT.

c. Desconhecimento da Lei e seus regulamentos

O conhecimento da legislação de terras pelos diversos intervenientes, representantes dos órgãos do governo a todos níveis, investidores e, em particular, pelas comunidades rurais é importante para a correcta aplicação e protecção dos direitos. Neste sentido, após a aprovação da Lei de Terras (Lei 19/97 de 1 de Outubro) foi feita a divulgação de diferentes formas e cada uma delas com o seu grau de eficácia (Tanner, 2010; Mozlegal, 2004). A fim de a legislação fosse conhecida, foram feitas cópias da Lei de Terras e esta foi publicada na imprensa oficial (Boletim da República), a Comissão de Terras e a Organização para Alimentação e Agricultura (FAO) capacitaram mais de 120 organizações e funcionários públicos na metodologia de delimitação participativa (Tanner, 2010). A legislação de terra foi traduzida para seis línguas nacionais e, em 1998, houve uma campanha, a nível nacional, realizada por organizações da sociedade civil nacionais e internacionais, com ênfases em seis tópicos, designadamente, consultas obrigatórias, assinatura de contractos entre as comunidades, investidores e o Estado, direitos das mulheres sobre a terra, registo de direitos e resolução de conflitos. (idem)

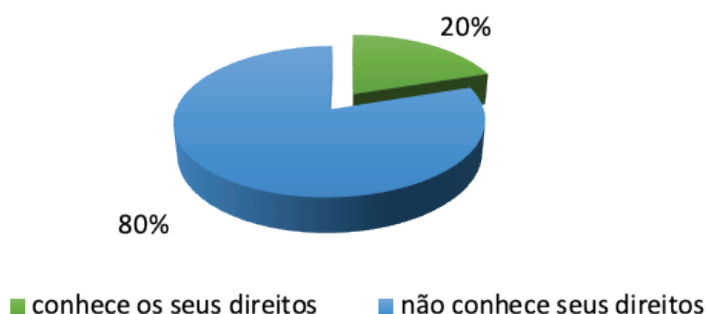
Não obstante os esforços realizados para divulgação da legislação de terras para os funcionários públicos, organizações da sociedade civil e comunidades rurais, alguns estudos recentes (Bruna, 2017; LGFA, 2017; Mandamule, 2015; Lemos *et al.* 2011) apontam o desconhecimento da legislação, principalmente por parte das comunidades rurais, como um dos factores que contribui para a violação dos seus direitos sobre a terra. Evidências apresentadas (em Bruna, 2017; Mandamule, 2016; entre outros) mostram que grande parte da população rural que passou por processos de expropriação desconhece os seus direitos ou a existência de um instrumento que regulamenta e suporta esses direitos, excepto em zonas que tenham beneficiado de capacitações e formações pontuais sobre legislação de terras ou temáticas transversais.

Mandamule (2017) argumenta que o desconhecimento da lei é um dos factores que contribui para que as comunidades não tenham os seus direitos registados. De acordo com autora, o desconhecimento é maior nas regiões do hinterland (interiores) com problemas de via de acesso e com acções limitadas das organizações da sociedade civil, diferentemente, do verificado nas regiões com melhores condições de infra-estruturas e próximas da costa onde há um certo conhecimento

sobre as temáticas em volta dos direitos sobre a terra (idem). Outrossim, o Relatório da Governação de Terras em Moçambique (2017) aponta que as comunidades encontram-se em desvantagem, no contexto das consultas comunitárias obrigatórias, devido a falta de informação, desconhecimento e da situação económica desprivilegiada. O estabelecimento de acordos verbais entre a empresa e a comunidade é uma clara evidência da falta de preparação social da comunidade em matéria legal antes e durante a implementação dos projectos, que o Estado moçambicano, através do governo, deveria considerar como sendo uma prática ilegal e inaceitável (Calengo *et al.*, 2016).

Dos 160 entrevistados nesse estudo, quando questionados se conhece o conteúdo da Lei de Terras ou os seus direitos sobre a terra, 20% dos entrevistados demonstraram ter algum conhecimento dos direitos sobre a terra em temáticas, como as consultas obrigatórias, a propriedade estatal da terra, a necessidade um título para garantir segurança, e 80% dos entrevistados demonstraram não conhecer os direitos sobre a terra, o que, de certa forma, é ilustrativo do cenário de desconhecimento dos direitos sobre a terra pelas comunidades.

Gráfico 1: Conhecimento dos direitos sobre a terra



Fonte: Elaborado com base na amostra entrevistada.

Neste contexto, um dos entrevistados disse: *já ouvi dizer que existe a lei de terras, mas não se divulga; falam da lei terras; mas como manifesta essa lei? Nós, como comunidades, não sabemos. O que dizem quando você já tem um problema? que a Lei diz isso* (entrevista com membro da comunidade, Distrito de Lalaua no dia 30 de Julho de 2022). Outro entrevistado, quando questionado se conhece os seus direitos disse: *eu não conheço os direitos sobre a terra, mas já ouvi falar que existe uma lei de terras; só que não tenho uma ideia clara sobre o assunto, sobre a questão da lei terra*” (entrevista com membro da comunidade, Muanza, entrevistado no dia 27 de Setembro 2022). Diferentemente, uma das pessoas entrevistadas mostrou ter um certo conhecimento sobre a legislação que foi adquirido em processos de advocacia, tendo afirmado: *Sim, já. Nós já tivemos palestra uma vez, mas não se repetiu muitas vezes para termos em decore. Sei que a terra é propriedade do Estado, mas eu posso ter o DUAT.* (membro da comunidade, Distrito de Moatize entrevistado no dia 11 de Julho 2022).

Frequentemente, a falta de conhecimento da legislação pelas comunidades tem facilitado que os procedimentos estabelecidos pelos instrumentos legais para o processo de titulação para actividades económicas não sejam observados. A título de exemplo, o estudo de Tankar (2015), sobre o papel das consultas comunitárias, apresenta evidências sobre a não entrega da acta das

consultas comunitárias às comunidades. Por outro lado, as entrevistas realizadas revelaram que as comunidades estudadas nem sequer tinham a informação de ter direito à cópia da acta das consultas comunitárias.

d. Centralização no sector de terras e implicações negativas a nível local

A organização político-administrativa do Estado em Moçambique é caracterizada por um forte centralismo na actuação, porém, com princípios de descentralismo. Com efeito, no sector de administração de terras verifica-se uma distribuição de competências que confere aos governos distritais um papel marginal.

A Lei de Terras nº 19/1997 de 1 de Outubro distribui competências para a autorização de pedidos de terra em função de estas estarem abrangidas, ou não, nos planos de urbanização. Em áreas não cobertas por planos de urbanização é da competência do governador autorizar pedidos em áreas com o limite máximo 1.000 hectares; do Ministro da Agricultura²⁰ em áreas entre 1.000 e 10.000 hectares; e do Conselho de Ministros em áreas superiores a 10.000 hectares. Por outro lado, quando as áreas estão cobertas por planos de urbanização, é da competência dos Presidentes dos Conselhos Municipais e dos administradores autorizar, desde que possuam serviços públicos de cadastro. Outrossim, o Regulamento da Lei de Terras determina que os administradores emitem pareceres sobre a disponibilidade ou não das áreas cujo DUAT foi requerido e ajudam na recolha de informações sobre a área, sendo igualmente responsáveis por facilitar as consultas às comunidades.

Todavia, apesar da Lei autorizar os administradores a emitir autorizações em áreas cobertas por planos de urbanização, verificam-se limitações para usufruir desta prerrogativa, por duas razões: primeira, os governos distritais não possuem serviços de cadastro; segunda, como já foi referido nos constrangimentos sobre o ordenamento do territorial, não existem planos distritais de uso de terra e, quando existem, estão completamente desajustados da realidade. Deste modo, o papel dos governos distritais na gestão de terras limita-se à emissão de pareceres pelo Administrador Distrital e à facilitação das consultas comunitárias pelo Administrador ou seu representante.

Sobre a competência de autorização dos pedidos de terra, um dos entrevistados disse:

A nova Lei de Terras o que deve resolver, não se deve continuar aquela coisa de dizer está bom, o ministro é que deve assinar (autorizar o pedido) ou o governador é que deve assinar (autorizar o pedido), enquanto existe alguém que representa este governo a nível local que é o administrador, tinha de ser visto isso (membro da comunidade, Distrito Jangamo Entrevistado no dia 15 de Junho de 2022)

Algumas decisões tomadas centralmente comportam implicações para o nível local. Em relação à autorização de pedidos de terra, tem-se constatado, com frequência, a existência de conflitos de terra que surgem no âmbito de autorizações de pedidos feitos pelo nível central ou provincial (veja, por exemplo, o caso da Portucel em Bruna, 2017). Por sua vez, os administradores têm sido responsáveis por administrar conflitos de terras porque, na organização administrativa do Estado moçambicano, são o nível de competências de gestão, responsabilidades e funções, mais próximo das comunidades.

²⁰ O figurino institucional dos Ministérios e as respectivas atribuições sofreu alterações ao longo do tempo nos diferentes governos do partido Frelimo. Actualmente, a nível central, a entidade responsável pelo sector de terras em Moçambique é o Ministério da Terra e Ambiente.



De igual modo, há registo de casos em que foi feita a autorização de pedidos sem estarem cumpridos os requisitos estabelecidos pela legislação, falta de consultas comunitárias ou mal conduzidas (Bruna, 2017; Tankar *et al* 2012), lesando, deste modo, os interesses e aspirações das comunidades, pois as consultas constituem um espaço no qual as comunidades apresentam os seus interesses e aspirações.

Ademais, verifica-se igualmente a invasão das terras comunitárias, pois as empresas não respeitam os limites das áreas a si tituladas (Lemos *et al*, 2011) e nos casos das autorizações de pedidos feitos a nível central, assiste-se a que as terras tituladas para actividades económicas têm resultado em reassentamentos involuntários das comunidades em locais que não possuem condições básicas e que violam os direitos das comunidades reassentadas (Nhampossa, 2020; Osório e Silva, 2017; Selemane, 2016; Lemos *et al*, 2011).

A descentralização no sector de terras não tem sido acompanhada pela transferência de responsabilidades e funções de administração de terras para o nível distrital, comportando implicações negativas sobre as estruturas e processos. A título de exemplo, a tramitação dos pedidos de DUAT, independentemente do fim (habitação ou pequenos negócios), faz-se a nível da província o que está associado ao facto de os serviços de cadastro (Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro) existirem apenas neste nível. Desta forma, há sobrecarrega nos serviços provinciais que têm a responsabilidade de emitir DUATs em toda a Província, que resulta ainda na inflexibilidade processual.

Embora se tenham iniciado debates e discursos políticos que apontam o caminho da descentralização, ainda se questiona a real eficácia destas “soluções descentralizadas” (Mosca e Tamele, 2021). Questionam também as soluções de gestão descentralizada da terra, no que se refere às especificidades locais e que promovam a segurança de posse de terra e desenvolvimento local, referindo “esta tendência de desenvolvimento separado, combinando uma tímida descentralização democrática com sinais de re-centralização, irá, no nosso entender, atrasar a integração e a construção de uma cidadania moçambicana...” e acrescentam “A sua justificação com base em assimetrias de informação, no medo das forças externas e do mercado, que tem sido utilizada para uma blindagem à protecção automática e centralizada das comunidades, tem também o efeito negativo de manifestar uma descrença na capacidade local de gestão e fecha oportunidades de desenvolvimento” (OMR, 2021: 28).



IV

**QUADRO LEGAL DE TERRAS
VIRADO AO MERCADO:
QUE MODELO DE
DESENVOLVIMENTO SE
ESPERA PROMOVER?**

IV. Quadro Legal de Terras Virado ao Mercado: Que Modelo de Desenvolvimento se Espera Promover?

Em vez de números do PIB temos actualmente indicadores sociais – nutrição, saúde, educação, meio ambiente – para mapear o desempenho de um país. Os dados permitem a comparação, e a comparação constrói défices ao longo de um horizonte temporal, assim como entre grupos e nações. Reduzir os défices no mundo têm sido o objectivo do desenvolvimento nos últimos 70 anos. Nesse sentido, o Índice de Desenvolvimento Humano, não muito diferente do PIB, é um índice de défice; classifica os países hierarquicamente e, assim, assume que existe apenas um único tipo de evolução social. É assim que o pensamento desenvolvimentista revela o seu segredo: vive da ditadura da comparação quantitativa (Tradução de excerto em Kothari *et al*, 2022: xiv)

1. Constrangimentos no sector de terras e que solução para a transformação do modelo de desenvolvimento extractivista?

No caso da legislação actual, por exemplo, Carrilho e Mandamule referem ser importante perceber o seu impacto a diferentes níveis no contexto em que se vive, em particular para a população rural pouco integrada nos mercados. Neste contexto, os autores referem :

“A autorização de explorações comerciais de grandes áreas está menos relacionada com a busca de uma maior utilização da terra arável não aproveitada do que com a criação de oportunidades para o desenvolvimento da rede de infra-estruturas rurais e emprego no quadro do modelo de desenvolvimento concebido a nível central” (Carrilho e Mandamule, 2017)

Esta constitui uma das grandes problemáticas na gestão de terra em Moçambique. A ocupação de terra tem, na verdade, resultado em expropriações massivas de terra, sem que se promova emprego na mesma proporção em que as pessoas são expropriadas, intensificando, desta forma, o problema de desemprego no meio rural e, consequentemente, verifica-se uma tendência de milhares de agregados familiares com menos acesso a terra (ou acesso a terra de menor qualidade) e sem acesso a fontes de rendimento sustentável.

Durante quase três décadas a política económica tem sido o maior determinante da transformação do uso e alocação de terras em Moçambique. Devido ao grande foco e priorização no Investimento Directo Estrangeiro (IDE) baseado na terra, principalmente para a exploração de recursos naturais (agricultura, indústria extractiva, infra-estruturas, entre outros), notou-se uma grande penetração de capital no meio rural. Consequentemente, o nível de aquisição de terra no meio rural aumentou, resultando, em muitos casos, em expropriação de terra sem compensação e/ou conflitos de terra.

A revisão de literatura mostra que, de entre outros factores, os conflitos de terra resultam destes processos de expropriação de terras sem a devida consulta e compensação (indemnização e/ou reassentamento) e/ou o não cumprimento de promessas resultantes de negociações na consulta comunitária, o que resulta em implicações adversas para a subsistência rural (veja, por exemplo, Salomão, 2021; Tankar, 2015; entre outros).

Adicionalmente, o acompanhamento sistemático dos processos de resolução de conflitos de terra entre comunidades locais e investidores privados nos últimos 15 anos revela que, por um lado, para a resolução de grande parte dos conflitos são chamadas as autoridades político-administrativas e resultam, quase sempre, na perda do DUAT das comunidades locais. Por outro lado, o mesmo tipo de disputas, quando resolvidas pelas autoridades judiciais, embora em número bastante reduzido, mas sendo mais frequentes nos últimos anos, resultam, quase sempre, no reconhecimento dos direitos das comunidades locais e na manutenção do seu DUAT. Ou seja, a postura da administração e gestão de terras tem resultado na transformação das imprecisões, falta de transparência e inconsistências técnicas em disputas “políticas” onde os desfechos dependem do poder e não da razão.

Em resumo, a actual gestão de terras em Moçambique tem levado a:

- 1) Expropriação/deslocamento forçados de agregados familiares rurais sem consulta comunitária ou com consulta deficiente;
- 2) Expropriação de terra e reassentamentos sem a compensação necessária para manutenção ou melhoria das condições de vida da população expropriada, ou seja, ineficácia dos processos de compensação;
- 3) Não criação de emprego rural suficiente para beneficiar a todos os expropriados nem a criação de soluções que compensem os que não tem oportunidade de emprego;
- 4) Tendência de favorecimento de interesses de investidores em detrimento de interesses locais na resolução de conflitos de terra ou conflitos que emergem do processo de compensação;
- 5) Exclusão crescente de segmentos da população, como mulheres e jovens rurais;
- 6) Poluição e danos ao meio ambiente e, consequentemente, à saúde das populações circunvizinhas;
- 7) Priorização do uso de terras para o sector extractivo em detrimento das necessidades internas, como alimentação e agricultura;
- 8) Aumento da insegurança de posse de terra pela deficiência da resolução de conflitos e desrespeito dos direitos costumeiros.

Ou seja, os objectivos e fundamentos da PNT 1995 não têm sido alcançados e cumpridos. Consequentemente, o desenvolvimento rural não tem sido equitativo ou sustentável. O modelo de desenvolvimento é considerado extractivista (Bruna, 2022), ou seja, Moçambique tem-se tornado num fornecedor de matéria-prima para industrialização e acumulação externa de capital e exportação de capitais, sem gerar um crescimento económico num modelo de acumulação socialmente alargado e que crie relações intersectoriais na economia; resultando também num crescimento económico não inclusivo com reprodução do subdesenvolvimento e grandes custos sociais para o país, e devastador para os indicadores de segurança alimentar e desenvolvimento humano (Bruna, 2022).

Dado que os objectivos da PNT 1995 não têm sido alcançados, questiona-se a decisão de rever a PNT 1995 como solução para os problemas do sector de terras, na medida em que a legislação não é efectivamente aplicada e os objectivos da mesma não são alcançados. Seria mesmo necessária uma revisão a PNT 1995 ou apenas revisões pontuais de instrumentos reguladores da mesma acompanhadas por um exercício de capacitação do Estado para fazer cumprir a Lei?

2. Política de terras 2022: soluções e inovações desajustadas dos constrangimentos do sector e do estágio de desenvolvimento do país?

Será necessário uma reforma profunda sobre a legislação de terras? Nos termos acima mencionados, se afigura que a generalidade das questões que, actualmente, comprometem a correcta aplicação e implementação da legislação sobre terras poderão ser solucionadas com recurso a medidas jurídicas ou extra-jurídicas, não necessitando, por isso, de uma reforma à legislação em causa ou a redefinição da Política de Terras. (Chiziane, 2007: 30)

Não obstante os sucessivos questionamentos da sociedade civil e academia, o Conselho de Ministros aprovou, a 1 de Novembro de 2022 e publicou em Boletim da República, a Resolução n.º 45/2022, a 28 de Novembro, que aprova a Política de Terras e a Estratégia de sua Implementação, e revoga a Resolução n.º 10/95, de 28 de Fevereiro. Tendo como objectivo geral "... assegurar e garantir o acesso, uso e aproveitamento e posse da terra pelas comunidades locais, cidadãos nacionais e estrangeiros, na sua capacidade de utilizadores e investidores, bem como promover o seu uso racional e sustentável, contribuindo para o desenvolvimento socioeconómico, criação do bem-estar para as actuais e futuras gerações de moçambicanos". Note-se que todos os integrantes deste objectivo já eram integrantes da PNT de 1995.

Mesmo considerando legítima a intenção de rever a actual PNT com base nos fundamentos apresentados pelas entidades responsáveis pela revisão, constata-se, quer através dos vários estudos publicados, quer como resultado de diversos debates, que o problema fundamental não está no conteúdo da actual política e legislação, mas, sim, na capacidade de o governo cumprir e fazer cumprir a Lei. Estes problemas podem, e devem, ser resolvidos por recurso a outros mecanismos de melhoria da governação, mas as várias tentativas feitas pela sociedade civil de sugerir a adopção de novos instrumentos legais de menor complexidade para atender às lacunas na legislação e problemas extra-legais não foram acolhidas. Neste sentido, continuamos a achar que, paralelamente à revisão da PNT, um processo necessariamente longo e complexo, é necessário considerar e integrar, através de instrumentos mais simples, os ajustamentos necessários à actual legislação como forma de reforçar os princípios preconizados na PNT de 1995, que sistematicamente têm sido descurados.

Tanner (2022) e Bruna *et al.* (2022) confirmam que as evidências apontam para o facto que o problema fundamental não está no conteúdo da actual política e legislação, mas, sim, na capacidade do governo de cumprir e fazer cumprir a Lei. Porém, mesmo constatando este facto, a revisão foi efectuada e uma nova política foi publicada. Há três aspectos novos que a PNT 2022 aborda que merecem maior reflexão: (1) Titulação da terra e transmissão onerosa dos títulos de terra; (2) Intensificação de reservas do Estado; e, (3) Mercantilização dos recursos naturais da natureza. Compreenda-se que nenhuma destas "soluções" e "inovações" trazidas na PNT 2022 respondem aos maiores constrangimentos verificados no sector de terras desde a aprovação da PNT 1995.

a. Será a titulação e mercado de títulos de terra a solução?²¹

Antes de questionar sobre a eficácia de um mercado de títulos para contribuir para o desenvolvimento rural e redução da pobreza num país como Moçambique, há que questionar o que Chiziane (2007), no contexto de valorização de terras e criação de mercados de títulos de terra, referiu:

²¹ Texto parcialmente retirado de Tovele (2022).

(i) Parece que a institucionalização do mercado de título não tem enquadramento na actual ordem constitucional. A primeira condição para a criação dos mercados de títulos é a revisão da CRM. É, contudo, necessário, primeiro determinar se esta vontade é da maioria, e se é de facto, uma necessidade social efectiva. Para tanto, é fundamental, avançar primeiro com estudos sociais para determinar a necessidade e a utilidade desta opção. (Chiziane, 2007: 32)

Mesmo que ignorando esta potencial inconstitucionalidade, é preciso reflectir profundamente, com base em evidências empíricas e experiências internacionais, quais as implicações socioeconómicas desta reforma. Por outras palavras, é preciso compreender que tipo de modelo de desenvolvimento se pretende promover e a que interesses se pretende responder.

André e Platteau (1996), na sua pesquisa realizada no Ruanda, demonstram que um dos riscos, por detrás da compra e venda de terras, é as vendas de emergência (em momentos de crise) por famílias que não têm condições de comprar de terra no futuro, quando necessitarem. A experiência do Ruanda ilustra que a compra e venda de terra podem levar as camadas mais desfavorecidas da população a níveis muito abaixo da subsistência devido à perda de terras por alta incidência de vendas de emergência pelos mais diversos motivos. Tovele (2022) mostra que a venda massiva de terras por camadas mais desfavorecidas (por exemplo, camponeses) poderá resultar na concentração de terra em camadas com maior poder económico, podendo, desta forma, acentuar as desigualdades socioeconómicas. É neste contexto que Sjaastad (2003) argumenta que o mercado de terras pode excluir agricultores ineficientes e levar à concentração de terras nas mãos dos agricultores bem-sucedidos e com algumas habilidades de administração; estes surgirão como os proprietários da terra.

Pode-se também dar o caso de actores com poder de compra e/ou que possuem fontes de renda não-agrícolas, comprarem terras para questões especulativas e de prestígio, ganhando rendas e acentuando as desigualdades na posse de terras (Collin e Woodhouse, 2010; André e Platteau, 1996). Verificar-se-ia, por conseguinte, um maior risco na segurança de posse de terra das camadas mais pobres (em particular, rurais), que dependem da terra para a sua subsistência, e, ainda, com o potencial de intensificar os seus níveis de pobreza (Chimhowu e Woodhouse, 2006; Sjaastad, 2003).

Outro risco da transmissibilidade da terra está no possível uso do título da terra (em casos em que a superfície seja de dimensão que tenha procura no mercado) como colateral para aceder a empréstimos, permitindo um maior acesso aos serviços financeiros pelos agricultores com o potencial de aumentar a produtividade agrícola (Hamela, Macaringue e Rose, 2021, Monjane; 2021). No entanto, existe a possibilidade de perda do direito de acesso e uso da terra por não pagamento da dívida (Narayanan e Chakraborty, 2019). Percebe-se que este cenário está condicionado ao tamanho das áreas em questão, pelo que, não se refuta a possibilidade de estas tendências serem verificadas, principalmente para médios e pequenos agricultores. Neste caso, o risco recairia sobre um outro segmento da população. Ademais, acredita-se que a titulação da terra possibilitará um maior acesso ao crédito pelos agricultores e, desta forma, um maior investimento na agricultura (Khandker, 2021).

Todavia, para que os agricultores tenham acesso a crédito, várias condições devem estar reunidas, sendo o título de terra apenas um dos requisitos (Narayanan e Chakraborty, 2019). A titulação é importante para o desenvolvimento do sector financeiro, mas, por si só, não é suficiente para trazer acesso imediato ao crédito, em especial para os pobres; outras condições relativas aos direitos de propriedade e ao desenvolvimento do sector financeiro devem estar presentes (Sanjak, 2012).

Joel e Bergaly (2020) concluem que a segurança na posse da terra influencia, de forma positiva e significativa, a possibilidade de acesso ao crédito aos agricultores. Contudo, este é um pressuposto cuja validação empírica ainda deve ser feita, principalmente nos países em vias de desenvolvimento.

Em resumo, pode-se dizer que a massificação da titulação, seguida de uma reforma que permita a transmissão onerosa dos títulos de DUAT, representa um alto risco para segurança de posse de terra para as camadas mais desfavorecidas. Alguns dos riscos incluem (com base em experiências internacionais): (1) Concentração de terra em actores com maior poder económico (incluindo bancos, caso a terra seja usada como colateral); (2) Venda massiva de terra em tempos de crise com alto risco de irreversibilidade, caso as camadas mais desfavorecidas não consigam pagar o preço de mercado; (3) Exclusão de grupos no processo de venda e distribuição dos ganhos da venda dos títulos, mas com maior incidência de impactos negativos nos mesmos (por exemplo será difícil assegurar a participação da mulher em processos de venda de terra em contextos de desigualdade de género).

b. Problemas com a constituição massiva de áreas de Reservas do Estado

A PNT 2022 prevê a intensificação de reservas do Estado, como uma das estratégias de ordenamento territorial, e a expansão de infra-estruturas produtivas e sociais. Lê-se no seu pilar 3, ponto 111, que para a concretização do princípio geral de a autorização, ocupação e uso de terras para os diversos fins, obedecerem aos instrumentos de ordenamento territorial, sendo que, de entre outras medidas, a PNT 2022 prevê:

(ii) criação de novas zonas de protecção ou de reservas de Estado, nos diferentes níveis territoriais, visando assegurar a implantação e protecção de infra-estruturas produtivas diversas ...; (iv) estabelecimento de mecanismos legais e institucionais que, no âmbito dos instrumentos de ordenamento territorial, assegurem, nos diferentes níveis territoriais, a existência de áreas reservadas para fins de construção, alargamento ou desenvolvimento de infra-estruturas produtivas, nas quais não é permitida a aquisição do direito de uso e aproveitamento da terra ou qualquer tipo de ocupação. (Resolução nº 45/2022)

Mais importante que a constituição de reserva do Estado, é preciso perceber o processo de indemnização ou compensação dos ocupantes dessas áreas a PNT 2022 refere:

... ocorrendo, por qualquer que seja o título, a ocupação destas áreas, os ocupantes não adquirem quaisquer direitos sobre a terra e, nesse caso, **o Estado fica isento de eventual obrigação de indemnização ou compensação**, no momento da disponibilização do espaço em causa ao fim para o qual foi previsto. (Resolução nº 45/2022)

Em resumo, estas áreas serão classificadas no Sistema do Cadastro Nacional de Terras como zonas de protecção e reservas de Estado e, mesmo que tenham ocupantes/residentes ou benfeitorias de pessoas (por exemplo, machambas), o Estado não tem o dever de compensá-las, mas apenas de expropriá-las. No entanto, de acordo com a PNT 2022, isto não constituirá, pelo menos legalmente, "expropriação" mas, sim, "disponibilização da área de reserva do Estado para o fim previsto". Como consequência, prevê-se uma expropriação massiva de terras sem compensação.

Tanner (2022) analisa cuidadosamente esta questão da constituição de reservas do Estado. Para ele, deve-se ter atenção aos seguintes factores: (1) liberta o investidor da obrigatoriedade de fazer uma consulta comunitária nessas áreas; (2) isenta o investidor de compensar as comunidades pelas terras expropriadas; (3) menor participação das comunidades, como sujeitos activos (por exemplo, na criação de parcerias ou nos processos de tomada de decisão) “sobre o uso futuro da sua terra ocupada, sendo reduzidos a meros trabalhadores, sem uma palavra a dizer sobre o que acontece à sua própria terra, ao seu sustento e aos seus modos de vida” (Tanner, 2022: 9). Por este e outros factores constantes da PNT2022 (Tanner referia-se principalmente à versão 0 do Draft), o autor refere que:

... a PNT 2022 vai alterar completamente a filosofia e os princípios de governação da terra, deixando esta PNT de contemplar uma base necessária para um desenvolvimento ‘sustentável e equitativo’, e passando a priorizar as necessidades ou interesses do sector privado, em detrimento das comunidades locais. Propõe-se, de facto, a expropriação das terras ‘vazias e ociosas’, tornando-se impossível para as comunidades locais utilizar essas mesmas terras para negociar com os investidores e ganhar activamente do processo de investimento. A visão da PNT de 1995 foi inclusiva e equitativa, prevendo uma certa integração das comunidades locais, assim como os novos projectos do sector privado. Esta integração contava precisamente com a identificação de territórios ocupados, reconhecendo, desde o início, que muitas áreas nestes territórios só aparentemente é que não são usadas, mas, de facto, são guardadas para um objectivo futuro (expansão demográfica), ou em pousio ou, ainda, são usadas de uma forma sazonal ou comunal (pastagens e florestas, por exemplo). Sendo uma parte integrante do sistema local de produção e dos planos futuros de cada comunidade local, estas terras, de acordo com provisões da LT97, são legalmente classificadas como ‘ocupadas’. Existe, consequentemente, um DUAT colectivo da comunidade local sobre todo o território desta forma ocupado. Chegando um investidor (ou investidora), as áreas menos críticas ou eventualmente subaproveitadas podem, então, ser sujeitas a negociação. (Tanner, 2022: 7)

Este texto e outro anteriormente publicado sobre o ProCana (veja Bruna, 2022) indicam que, na prática, esta política tem funcionado a desfavor das comunidades que anteriormente detinham o direito de uso e aproveitamento das terras. Ademais, esta política tem o potencial de instrumentalizar a legislação para que esta esteja ao serviço de operadores privados com possível conexão às elites políticas com acesso privilegiado a informação sobre terra com grande potencial e interesse económico. Estes dois casos são indicativos de que a proposta de reforma sobre o aumento das áreas das reservas do Estado pode não ser ajustada nem eficaz para uma gestão da terra inclusiva e sustentável.

É importante referir que as três grandes questões/reformas debatidas neste texto sobre a PNT2022 não sofreram alterações substanciais em comparação com o documento aprovado. Sendo assim, e em forma de resumo, os grandes riscos desta reforma incluem: (1) potencial expropriação massiva de terras sem compensação e sem reassentamento; (2) priorização das necessidades ou interesses do sector privado, em detrimento das comunidades locais; (3) desconsideração de necessidades futuras de terras pelas populações rurais; (4) maior poder do Governo e/ou partido no poder na gestão, uso e alocação de terra e dos recursos naturais. Não está claro se a constituição de uma reserva do Estado poderá, ou não, facilitar a transmissibilidade onerosa do DUAT a investidores estrangeiros.

c. Mercantilização dos recursos naturais e da natureza: a problemática do mercado de carbono²²

Bruna, Abbas, Tovele e Lasse (2022) referem que existe um direccionamento mercantilista e extractivista do quadro legal, não só, referente a terras, mas também, a florestas e à gestão de recursos naturais, em geral. Percebe-se a elaboração de um quadro legal harmonizado rumo à mercantilização da terra e recursos naturais (mercado de títulos de terras, mercado de carbono, entre outros) com riscos sociais elevados, como a expropriação massiva de recursos, subsistência rural negativamente diminuída, restrição do acesso aos recursos florestais, diminuído o acesso a terra de qualidade, insegurança de posse de terra, entre outros.

O Anteprojecto da Lei Florestal evidencia uma forte promoção das plantações florestais para fins comerciais, e, no âmbito da mitigação às mudanças climáticas, uma estratégia para a captação e armazenamento do carbono, reforçado pela PNT 2022:

Com efeito, os instrumentos de ordenamento territorial deverão promover o mapeamento do potencial agro-ecológico visando a criação de áreas destinadas para fins agro-pecuários, florestais, piscicultura, geração de energia, mineração, preservação do património florestal permanente, ecoturismo e conservação, e o seu enquadramento nos planos de desenvolvimento aos diversos níveis. No entanto, o mapeamento de tais áreas deverá seguir um processo próprio, que não se confunda com o processo de extinção de direitos de uso e aproveitamento da terra por necessidade, interesse ou utilidade pública. Neste caso, não deverá implicar a expropriação de terras das comunidades locais, ou de outros titulares ou ocupantes da terra, mas permitir a negociação com as mesmas e sua integração nos novos empreendimentos. (Resolução nº 45/2022)

Ou seja, o uso de terra em Moçambique passará também a ser alvo de projectos de captação e armazenamento do carbono para subseqüente venda de créditos de carbono. Projectos de captura de carbono já são questionados e têm causado impactos negativos na subsistência rural em Moçambique e noutros países (veja Bruna, 2022; Bruna, Monjane e Samuel, 2022; Jindal *et al.*, 2012; Tramel, 2016; Tienhaara, 2012, entre outros). Bruna (2022) refere que tais projectos também implicam expropriação de recursos, incluindo terra e outros recursos naturais tangíveis, a expropriação de recursos intangíveis que são os direitos de emissão.

Ou melhor, retiram-se (ou expropriam-se) os direitos de um camponês poluir/emitir carbono na Reserva do Gilé, para transferir esse direito de emissão (em forma de créditos de carbono) para regiões industrializadas – os compradores dos créditos de carbono.

Existem, ainda, muitas áreas cinzentas e discussões sobre direitos de propriedades que a legislação de terras e de recursos naturais, em geral, devem ter em conta. Kennett *et al.* (2006), no contexto do Canada, refere que a captura de carbono carece de legislação específica e que a legislação existente sem especificidades não constitui base legal suficiente para regulamentar estes processos, pois existem problemas de definição de direitos de propriedade do carbono como um bem comum. Os autores referem:

²² Texto parcialmente elaborado com base em Bruna, Abbas, Tovele e Lasse (2022).

“Primeiro, é preciso clareza sobre a propriedade inicial do sequestro potencial e o do carbono sequestrado. Segundo, é necessário um regime de direitos de propriedade para definir e transferir os interesses em activos de carbono... A solução para este problema está na adopção de legislação específica para servir de base legal para as transacções de sequestro” Tradução de extracto em Kennett *et al.* (2006: 209)

A conclusão a que se chega é que existe uma precipitação institucional e administrativa em “vender” mais um recurso – o carbono em forma de créditos de carbono – sem reflectir e analisar suas implicações a curto, médio e longo prazos, a nível económico, social e ambiental. Estudos (Bruna, 2022) já apontam que estes processos intensificam o paradigma existente do modelo extractivista que se vive em Moçambique. O maior perigo assenta no facto de não se dominar tecnicamente a temática e suas implicações. Adicionalmente, é importante referir que constitui um risco colocar um preço na natureza sem lhe dar o devido tratamento e compreensão. Já existem, no entanto, estudos actuais que procuram compreender as implicações já visíveis, como o impacto na subsistência rural dos afectados – transferência de “direitos de emissão” – colocado por Bruna (2022).

Portanto, juntando as propostas de reforma que alimentam o mercado de carbono, às reformas de (1) tornar os títulos de terra transmissíveis e (2) estabelecer, de forma massiva, reservas do Estado, apontam para uma tendência de aumentar o poder do Governo/partido no poder sobre a propriedade, controlo e gestão da terra, e, ao mesmo tempo, de facilitar o investimento, secundarizando a segurança de posse de terra das camadas mais pobres. Tendo em conta que a transmissibilidade onerosa da terra (com altos riscos de colateralização da mesma e de venda de terra massiva em tempos de crise) poderá resultar na distribuição mais desigual da terra e em maiores níveis de insegurança de posse de terra (Tovele, 2022). As duas propostas, acima referidas, constituem a combinação adequada para intensificação da mercantilização da natureza e dos recursos naturais e poderão intensificar o modelo de desenvolvimento extractivista já existente.



**POR UM QUADRO LEGAL
INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL:
MODELO DE DESENVOLVIMENTO
PRÓ-POBRE, REDISTRIBUTIVO E
TRANSFORMATIVO**

V. Por um quadro político-legal inclusivo e sustentável: modelo de desenvolvimento pró-pobre, redistributivo e transformativo

A política de terras não é mais que a manifestação da opção de crescimento económico do governo no domínio da económica de desenvolvimento. (Tradução de excerto em Negrão, 2002: 4)

“... o debate sobre terra é, actualmente, uma proxy para o debate sobre desenvolvimento rural” (Tradução de excerto em Hanlon, 2004: 603)

A legislação sobre a gestão, uso e administração de terra, particularmente em países como Moçambique, determina o modelo de desenvolvimento económico, social e ambiental nesse país. A segurança da posse de terra pressupõe a existência de instrumentos legais e contextuais que garantam que comunidades rurais usufruam do uso da terra a longo prazo e de forma sustentável. Ou seja, é preciso reflectir sobre o impacto da legislação sobre terras para medir o grau de eficácia da mesma em alcançar os objectivos a que se propõe. Carrilho e Mandamule (2017) referem que o impacto de legislação de terras, tanto na segurança de posse de terra, assim como no desenvolvimento rural, tem de ter em conta os antecedentes históricos, o contexto em que esta é aplicada e os conflitos internos.

Em contextos, como Moçambique, a penetração do capital agrário e extractivo no meio rural baseada na ocupação de terra e na exploração de recursos naturais causa, na sua maioria, conflitos de terra, expropriação sem compensação adequada e impactos negativos na subsistência rural. Estes impactos chamam por uma mudança de paradigma de política pública neoliberal com objectivos primários económicos e extractivistas, baseados em alianças de capital estrangeiro e doméstico com elites²³, para políticas mais redistributivas com objectivos primários sociais e em linha com as prioridades do país e da grande maioria desfavorecida.

Shivji (2021) considera que tais políticas neoliberais²⁴ resultam na emergência de impactos negativos para as classes populares de forma mais intensificada, incluindo sistemáticos e intensificados níveis de pobreza e desigualdades sociais que resultaram nos chamados “*bread riots*”²⁵ verificados, de forma diferenciada, em diferentes países africanos. Estas tendências têm sido tentativamente e fracassadamente “resolvidas” com políticas neoliberais e neoinstitucionalistas, como a “boa governação” do Banco Mundial (Shivji, 2021) ou, então, “reconstrução económica” – ambas ofuscando o real problema sistémico e ideológico de políticas públicas em países africanos (Shivji, 2021).

²³ Alguns autores (Bowen, 2000; Monjane, 2021; entre outros) consideram este tipo de tendências como sendo a perpetuação de ideologias a que líderes africanos se opuseram durante o período colonial.

²⁴ Desde as privatizações de empresas estatais e remoção de barreiras e restrições ao capital nacional e internacional até a liberalização do sector financeiro junto com a privatização e comodificação de sectores de bens públicos como electricidade, água, saneamento, saúde e educação.

²⁵ Os bread riots ficaram conhecidos como sendo um conjunto de manifestações, rebeliões, protestos ou tumultos das classes mais desfavorecidas que tinham como base a fome e a falta de condições de sobrevivência que resultaram, ou não, em destruição de bens e até saques a estabelecimentos comerciais. Estes eventos mostram a insatisfação das classes mais desfavorecidas em relação às políticas públicas desfavoráveis à sua sobrevivência e subsistência, incluindo a subida de preços do pão, serviços de saúde, transportes, educação, energia eléctrica, entre outros serviços básicos. Verificaram-se eventos desta natureza em Moçambique em diferentes momentos nas últimas décadas.

Neste contexto, este conceituado académico pan-africanista sugere a construção de uma alternativa à abordagem neoliberal, a qual fracassa em providenciar desenvolvimento para a maioria. Shivji (2021) descreve os seguintes factores a serem considerados e moldados numa abordagem redistributiva: (1) propriedade da terra; (2) diferenciação de classes sociais; (3) hegemonia e relações de poder de diferentes actores do sistema capitalista global.

Com base nas ferramentas analíticas que Shivji oferece entende-se ser necessária a (1) reconceptualização do termos “propriedade de terra” sendo que constitui um grande risco alocar valores ou “valorizar” a terra; (2) retomar a ferramenta analítica de classes como método analítico que apoia o Estado a ter uma posição de neutralidade face aos problemas específicos de classes desfavorecidas; (3) as políticas que determinam a vida e subsistência da maioria da população moçambicana não podem ser influenciadas por actores globais que têm prioridades que não coincidem com as da maioria da população – as décadas de PRES e políticas impostas pelo sistema financeiro internacional são prova de que existe a necessidade de uma mudança de paradigma. E tudo inicia com a Lei de Terras.

Tanner (2022) refere que, em detrimento de interesses extractivos e de outros fins económicos, é necessário alcançar um equilíbrio entre interesses das populações rurais e de investidores privados. Este refere:

A PNT 2022 [Draft 0] aparece mais como uma receita para responder às reclamações de um sector privado já altamente privilegiado, e que não quer seguir as regras habituais do mundo dos negócios, quando confrontado por uma população rural e pobre. Hoje, mais que nunca, Moçambique precisa de uma PNT honesta, aberta, inclusiva e que respeite os direitos adquiridos com base na ocupação histórica e cultural do território nacional. O modelo apresentado na PNT 2022 tem um carácter regressivo, tratando as ‘terras vazias’ como se fossem terras livres de quaisquer direitos. Não se quer dizer que a Comissão para a Revisão da Política Nacional de Terras teve a ideia de criar um sistema de governação da terra neocolonial.

Será esta abordagem a solução para os constrangimentos no sector e para o desenvolvimento rural? Um dos académicos mais citados no mundo (Borras, 2007; entre outros estudos Borras *et al.*, 2014; Borras e Franco, 2012) na área de antropologia e sociologia, focada em economia política de terra e recursos naturais e usurpação de recursos, e com base em estudos empíricos em África, América Latina e Ásia, refere que as políticas neoliberais guiadas pelas instituições financeiras de Bretton Woods (entre outras que promovem políticas de desenvolvimento neoinstitucionalistas) apresentam limitações para, de facto, eliminar a pobreza nesses países, e, na realidade, produzem maiores níveis de desigualdades, com a resultante emergência de variados tipos de conflitos sociais. Sendo assim, este sugere que se retome a ideia de priorizar políticas redistributivas (Borras, 2007).

Como já se mencionou neste texto, e é confirmado por Fox (1993), é preciso compreender as implicações sociais das diferentes reformas, incluindo legislativas. Tanto Fox (1993), como Borras (2007, 2020), sublinham a importância de se priorizar a redistribuição de riqueza quando se elabora políticas. Em qualquer país, o grau redistributivo presente nas políticas públicas determina o sucesso ou o falhanço da mesma (Borras, 2007) e molda o modelo de desenvolvimento e suas implicações socio económicas nesse mesmo país.

Sendo assim, questiona-se a intensificação da abordagem neoliberal neo-institucionalista das políticas públicas em Moçambique através da PNT 2022 aprovada. A aprovação desta política, especificamente em alguns dos seus pontos, pode ser considerada uma contra-reforma. Os debates em Moçambique sobre questões institucionais indicam que existem grandes desafios para realmente alcançar o desenvolvimento da agricultura em Moçambique (Carrilho e Ribeiro, 2021). Estas políticas relacionadas com o sector agrário estão directamente dependentes e condicionadas à administração, uso e alocação de terra, e, por sua vez, os autores referem que é preciso dar prioridade à eliminação da pobreza e à redução das desigualdades, referindo que “mesmo que haja mudanças profundas do quadro institucional prevalecente (sobretudo no que concerne às políticas públicas económicas e sociais), o conjunto da economia dificilmente criará emprego suficiente num ritmo que permita absorver o aumento da população activa” (Carrilho e Ribeiro, 2021: 18).

No contexto terra-agricultura-desenvolvimento rural, Monjane (2022) conduz uma análise dos períodos históricos de Moçambique e suas diferentes/semelhantes abordagens governativas e concluiu que predomina no país um autoritarismo agrário neoliberal, sendo que a actual revisão constitui uma forma de facilitar a penetração do capital agrário através deste mesmo autoritarismo agrário neoliberal. O autor refere diferentes possibilidades de políticas redistributivas que beneficiariam o modelo de desenvolvimento agrário e rural de Moçambique. Estas incluiriam a promoção e implementação de uma agenda socialista, mais redistributiva, menos virada aos interesses externos e mais virada a estimular o cooperativismo e fortalecimento do sector familiar. Existem actualmente exemplos de países com diferentes níveis e estágios de desenvolvimento económico, por exemplo, na Europa ou na América Latina, que possuem governos de esquerda com políticas públicas mais redistributivas.

Mas como Tanner (2022) se referia ao primeiro anteprojecto, não muito distante do aprovado em termos de abordagem neoliberal e neo-institucional, “... se for adoptada a PNT 2022, é bem provável que o resultado seja mesmo esse: restauração de um modelo de governação da terra semelhante ao estabelecido pelo poder colonial português” e continua “O essencial é integrar as comunidades locais, o sector privado e o governo numa única e comum missão social, todos regulados por uma única lei e obrigados por essa lei a colaborar e partilhar os benefícios do processo de desenvolvimento” (Tanner, 2022).

Para estipular directrizes para um quadro legal inclusivo e sustentável e que promova um modelo de desenvolvimento rural e crescimento económico inclusivo e sustentável, é necessário conhecer as fraquezas e constrangimentos que se vivem actualmente, sem reservas e sem omissões. Este ponto foi abordado nas secções anteriores. É preciso também compreender o contexto sócio económico e ambiental do país, seu estágio de desenvolvimento e sua capacidade de implementação de legislações e regulamentos. Tendo estes pontos em conta, surge a pergunta de como mudar o paradigma de desenvolvimento de uma economia extractivista através do uso e alocação de terra e dos seus recursos naturais. A resposta seria adoptar uma abordagem redistributiva no processo de elaboração de políticas e legislações, principalmente no que se refere à legislação que administra o bem que garante directamente o sustento de mais de metade da população – a terra. Desenvolvimento deve significar bem-estar, liberdade, segurança e identidade, para todos e por todos (Kothari *et al.*, 2022: xiv).

“... desenvolvimento sempre foi uma construção estatística. Sem o número mágico, o Produto Nacional Bruto (PIB), seria impossível elaborar uma classificação das nações do



mundo. A comparação do rendimento foi o ponto do pensamento sobre desenvolvimento. Só desta forma se poderia determinar a pobreza e riqueza relativas de um país. Contudo, desde os anos 1970s, surgiu uma dicotomia no discurso sobre desenvolvimento, justapondo a ideia de desenvolvimento-como-crescimento à ideia de desenvolvimento-como-política social” (Kothari *et al.*, 2022: xiv)

Para usar a terra como veículo para o desenvolvimento rural, com base em experiências internacionais e trabalhos científicos sociais, de países com o mesmo estágio de desenvolvimento ou equiparado, sugerem-se política de terras pró-pobre e redistributivas, com as seguintes directrizes gerais (as mais específicas para a Lei de Terras, apresentam-se na secção a seguir):

1. Identificar, evidenciar e priorizar a resolução dos problemas dos excluídos dos processos de desenvolvimento, especialmente dos que envolvem administração de terras

Borras (2007) sugere que, para reformas de instrumentos legais, é necessário compreender, evidenciar e resolver os problemas identificados nas experiências dos “excluídos” de processos de desenvolvimento que envolvem expropriação de terra e de recursos naturais, em particular, dos expropriados (com ou sem compensação, forçadamente ou não), e desenhar políticas que permitam que tal não aconteça na prática. Evidenciando e priorizando os problemas dos excluídos será possível desenhar e implementar políticas transformativas.

2. Questionar o *status quo* e as percepções convencionais de desenvolvimento

É necessário questionar percepções sobre estratégias de desenvolvimento que conduziram o país à situação actual em que a distribuição dos benefícios e controle dos recursos estão totalmente desequilibrados e a riqueza e benefícios dessa exploração de recursos é distribuída de forma desigual. A abordagem de reformas redistributivas deve visar a redistribuição dos benefícios da exploração dos recursos (inclusive da terra) mas também certificar que o poder de decisão sobre esses recursos também é efectivamente redistribuído (Borras, 2007).

3. Redistribuição de poder

Repensar a redistribuição equitativa dos benefícios da exploração da terra e dos recursos naturais requer redistribuir o poder de controlar e administrar a terra e os recursos naturais, isto é, é necessário que haja descentralização e inclusão, maior participação no processo de tomada de decisão sobre a gestão dos mesmos, assim como poder de tomada de decisão efectiva usando mais a abordagem bottom-up, ao invés de top-down.

4. Promoção e inclusão do associativismo e organização comunitária como ferramenta de desenvolvimento comunitário e aumento da eficácia de implementação de leis:

Desenvolver a capacidade de diálogo e de negociação das comunidades (sociedade civil de advocacia a nível local), bem como a organização das comunidades (associações de diferentes tipos), para aumentar as capacidades reivindicativas em defesa dos seus direitos.

5. Harmonização da Política de Terras com a priorização da Política Alimentar:

De modo a (1) priorizar a ocupação de terra para agricultura para cobrir as necessidades do mercado interno, dando maior subsídios ao sector familiar, para o tornar fornecedor sustentável do mercado interno (priorizando sempre a soberania alimentar e promovendo práticas inclusivas a nível local); existe um défice do consumo do mercado interno que é coberto por importações (bens alimentares e agrícolas); e, subsequentemente, (2) priorizando o agro-processamento para alimentar o mercado interno, construindo, gradualmente, um sistema alimentar mais soberano e sem dependências a importações alimentares.

6. Passar do enfoque extractivo e extractivista para o enfoque de priorização de necessidades domésticas e prioridades sociais:

Um modelo de desenvolvimento extractivista num contexto neoliberal, onde as funções do Estado estão cada vez mais privatizadas em zonas urbanas (saúde, educação, entre outros serviços) e são escassas no meio rural (acesso deficitário a serviços básicos, como saúde, água e saneamento, educação, entre outros), o desenvolvimento humano e bem-estar é prerrogativa de uma pequena percentagem da população. É preciso canalizar receitas fiscais, esforço e investimento público para sanar este défice existente nas zonas rurais e periurbanas. Para além de se priorizar a agricultura (ver estudos como Mosca, 2005; Mosca, 2012; entre outras várias publicações do OMR), é preciso canalizar os recursos captados na indústria extractiva para financiar projectos sociais. Esta prática já é bastante comum em países da América Latina (Gudynas, 2010; Acosta, 2013) como forma de transformar estes investimentos na indústria extractiva menos extractivistas e com maior contribuição para o desenvolvimento social do país. Estas receitas fiscais teriam, como principal objectivo, o financiamento de projectos sociais (segurança social, entre outros) e subsidiar a agricultura. Mas, para tal, é preciso rever a política fiscal oferecida a estes Mega Projectos.

7. Maior taxação para investimentos extractivos baseados na terra (incluindo maiores taxas de royalties):

Tendo em conta que (1) a terra não se compra em Moçambique e (2) a existência de jazigos geoestratégicos, Moçambique detém uma vantagem competitiva em relação a outros países africanos que “vendem terra aos investidores” e tem acesso, não tão facilitado, a mercados emergentes, sugere-se que se apliquem maiores taxas e impostos para obtenção de terra para fins comerciais, com o objectivo de aumentar as receitas fiscais. Dadas as dinâmicas internacionais (crise ambiental, procura de terra para produção de biocombustíveis e grande procura e escassez de gás natural), mesmo com tal aumento da base fiscal, Moçambique continuaria um país competitivo para se investir.

8. Obrigatoriedade de parcerias investidor-comunidades com negócios independentes para as comunidades

Incentivos para as comunidades gerirem os seus próprios negócios e explorarem os recursos naturais que se encontram nas terras em que estas são guardiões há décadas ou séculos. Os negócios independentes para as comunidades serviriam de “almofadas” para não causar dependência das mesmas em relação ao investimento. Deste modo, estas estariam seguras em casos de desinvestimento.



9. Aumento das percentagens de partilha de benefícios com as comunidades

10. Priorizar o direito à alimentação e a soberania alimentar:

Abbas (2022a; 2022b) refere que a PNT, o PEDSA e o PNISA apresentam ainda silêncios em relação a aspectos importantes sobre segurança e soberania alimentar ainda que seja impossível falar das mesmas sem falar do acesso a terra. Ela recomenda uma mudança do paradigma, existindo necessidade de esta mudança privilegiar e reger-se pelos princípios da soberania alimentar e dos direitos do povo moçambicano.



RECOMENDAÇÕES ESPECÍFICAS PARA A LEI DE TERRAS E ESTRATÉGIAS COMPLEMENTARES À SUA IMPLEMENTAÇÃO

VI. Recomendações específicas para a lei de terras e estratégias complementares à sua implementação

As recomendações aqui incorporadas foram elaboradas com o objectivo de responder aos constrangimentos no sector de terras, acima explorados, com base em dados primários e literatura. As recomendações, agrupadas em tópicos específicos, procuram fornecer inputs para o legislador elaborar a Lei de Terras, e também incluem medidas a adoptar para aumentar o grau de eficácia da implementação da mesma. Este último é um dos aspectos centrais para garantir a inclusão e sustentabilidade da gestão e administração de terras em Moçambique.

Tópico 1: Consultas Comunitárias

- Aprovação de um regulamento de consultas comunitárias: que defina, clara e detalhadamente, o que constitui uma consulta comunitária, seus procedimentos, outputs esperados; deve igualmente definir a qualidade da acta; quem deve estar presente, garantindo representatividade de todos os grupos da comunidade e percentagem mínima de mulheres; deve ainda identificar quem representa o Governo; quem representa o Investidor.
- O Diploma Ministerial n. 158/2011, que regulamenta os procedimentos para realização de consultas à comunidade, não consegue garantir uma participação efectiva da comunidade no processo de tomada de decisão sobre a atribuição do DUAT nos termos estabelecidos pelos padrões internacionais. Portanto, é importante que se garanta o seguinte, em termos de participação e representatividade:
 - > Tornar vinculativa a posição/opinião da comunidade resultante do processo de consulta comunitária
 - > **Incluir na Lei o Direito ao Consentimento Livre, Prévio e Informado das comunidades locais**, reconhecido pela Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra as Mulheres de 1979, Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992, Protocolo de Nagoya de 2010, Carta Africana sobre Direitos do Homem e Povos, Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, todos ratificados por Moçambique. Destes instrumentos decorrem obrigações para o país, permitindo a realização, não só, do direito de participar no processo de decisão de atribuição do DUAT, mas também, o exercício de uma série de direitos humanos relacionados com a exploração da terra, como o direito de acesso à água, alimentação, liberdade de expressão cultural, liberdade de religião e acesso a vários outros serviços naturais.
 - > **A realização da consulta comunitária deve estar condicionada a um exercício prévio de identificação do número de agregados familiares pertencentes à comunidade a consultar.** Esta será a base de cálculo de uma percentagem da representativa da comunidade, sendo composta, de forma equilibrada, por todos os segmentos da população rural, para além das lideranças comunitárias e religiosas (mulheres rurais, idosos, jovens, camponeses, pescadores, criadores de gado, entre outras ocupações determinantes para a subsistência rural naquele local). Encoraja-se também a participação de representantes de diferentes associações ou comités, que não coincidam com as lideranças locais.

- A lei deve garantir simetria de informação e que a comunidade tome decisões informadas:
 - > Devem ser organizados vários encontros anteriores à consulta propriamente dita para informar devidamente as comunidades sobre o projecto, plano de exploração, possíveis implicações negativas e positivas. Aconselha-se que se informe a comunidade sobre impactos de projectos semelhantes implementados noutras regiões, ou seja, partilha de experiências de projectos da mesma natureza.
 - > Os documentos do projecto, contendo a informação acima referida, devem estar disponíveis para consulta de todos os interessados, sem condicionantes ao nível da localidade. Encoraja-se a actuação de OSCs no processo de consciencialização sobre potenciais impactos de empreendimentos, projectos e investimentos similares com base em experiências nacionais e/ou internacionais.
 - > A consulta consistirá num conjunto de encontros para discussão de todos os potenciais impactos e negociação das condições de aceitação, e não encontros de carácter informativo ou impositivo.
- A Lei deve garantir equilíbrio negocial entre as comunidades e investidor:
 - > A comunidade pode deter maior poder negocial ao garantir-se a simetria de informação, mas também por se representar através de algum modelo de organização comunitária.
 - > Encoraja-se a criação ou revitalização de associações de mulheres que se dediquem aos problemas ligados a género e que estejam presentes no âmbito da consulta comunitária e em defesa dos interesses da mulher.
 - > Garantir a presença de um advogado ou um paralegal que represente a comunidade na consulta e ao longo do processo de transferência dos direitos de uso e aproveitamento.
 - > Envolver organizações da Sociedade Civil para prestar assistência às comunidades ao longo destes processos.
- Acta da consulta:
 - > Tornar a acta da consulta comunitária um instrumento, com base no qual, qualquer assinante se possa servir para a defesa dos seus interesses.
 - > Deve ser entregue a cada entidade que perdeu o ser DUAT, ou seja, a cada agregado familiar expropriado.
 - > Definir um mínimo de assinaturas na acta e das representações legais.
 - > Caso as promessas de compensação, que devem ser integradas em acta, não sejam cumpridas, é aplicável o regime de promessa pública e responsabilidade de delito previstos no Código Civil.
- Obrigatoriedade da consulta comunitária e sanções:
 - > Os novos regulamentos sobre consulta comunitária devem conter a obrigação legal de identificar e mapear os DUATs que podem ser afectados pela proposta de investimento (Norfolk *et al.*, 2022).
 - > Reforço da obrigatoriedade de realização de consultas comunitárias estabelecendo sanção gravosa, como invalidade do DUAT em caso de faltas e irregularidades no processo, e não mera anulação por vício de processo.

Tópico 2: Descentralização da Administração de Terras e Ordenamento Territorial

- Por lei, deve-se envolver Administradores, Directores Distritais e Líderes Comunitários na aprovação de DUATs, planos de exploração e planos de ordenamento territorial: ter o Aval das estruturas governamentais locais antes de passar o processo aos Governadores ou Secretários de Estado;
- Constituir instrumentos legais de tramitação que garantam:
 - Conduzir processos de ordenamento territorial com a participação efectiva de entidades locais governamentais e não-governamentais. Encoraja-se a participação de organizações da sociedade civil.
 - Cada comunidade envolvida no plano de ordenamento territorial deve ter espaço para aprovar ou reprovar tal plano.
- Para tal, recomenda-se um maior investimento em entidades locais, como referem Carrilho e Ribeiro (2021): "...para que a descentralização resulte num aumento da qualidade desses serviços, será necessário dotá-los de maior capacidade humana, material e financeira... o que implica sobretudo capacidade de planeamento e monitorização do uso desses recursos e de resolução local de conflitos no acesso a eles entre os actores económicos e sociais. Na descentralização destes serviços públicos agrários chave, deve ser tido em conta que cada um deles é um sistema institucional integrado que inclui a sua organização interna, as suas qualificações e carreiras técnico-profissionais, os seus regulamentos e mandato legal para os aplicar e as suas estratégias/planos para aumentar a sua cobertura e qualidade. Estes sistemas devem ser melhorados e adaptados para melhorar a qualidade da resposta dos serviços às necessidades do lado da procura, mas é fundamental que neste processo se evite a tendência de os reestruturar de forma ad hoc e improvisada, o que infelizmente se tem verificado ao longo das últimas duas décadas, com consequências evidentes na redução da sua qualidade, eficácia e eficiência..."
- Respeito dos direitos consuetudinários:

A descentralização requer e está directamente ligada ao respeito dos direitos costumeiros e considerar as comunidades como actores activos e com poder de tomada de decisão sobre os seus recursos e suas vidas. Ao longo do tempo, os sistemas apresentam mudanças e adaptações a diferentes dinâmicas (Negrão, 2000). Apresentam também similaridades que se manifestam de várias formas em regiões diferentes do país. Por isso, é necessário garantir que os fazedores de política e os actores do sistema judicial estudem e reconheçam estas dinâmicas locais de acesso e gestão de terras, tanto no desenho de políticas, programas e legislação, como nos processos de resolução de conflitos de terra e outras questões relacionadas. É importante perceber e clarificar a ligação/relação entre os tribunais judiciais e os tribunais comunitários.
- Relacionado ao ponto anterior, é preciso valorizar e reconhecer a abordagem de confirmação de DUATs com base no direito consuetudinário, ao invés de depender de processos de titulação morosos e oneroso, como refere Norfolk *et al.* (2020), quando explica que a actual abordagem de titulação em Moçambique pode conduzir, mesmo de forma não intencional, a um ambiente inflexível de investimento rural porque a provisão massiva de DUATs é onerosa e morosa. O aumento da segurança de posse para os actuais ocupantes da terra pode ser alcançado através da adopção de mecanismos e abordagens de documentação

de direitos costumeiros que não requerem a titulação formal ou o registo imediato em cadastros oficiais.

- O ordenamento territorial deve ser conduzido de forma preventiva e acompanhado de planos económico e socioculturais eficazes.
- Melhorar a capacitação dos quadros locais, aumentar a circulação de informação entre os Serviços de Cadastro ao nível provincial e distrital, e fornecer meios de trabalho para flexibilizar a tramitação dos pedidos (Capaina, 2022).

Tópico 3: Eliminação da Possibilidade de Transmissibilidade Onerosa do Duat

- Ao entrevistar diferentes camponeses e mulheres rurais, a questão de transmissibilidade ou “compra e venda do DUAT”, como foi explicado no acto da entrevista, parte da entrevistados mostrou-se na dúvida em relação ao assunto, outros, mostraram alguma tendência ao “aluguer” (como “Só aluguer, DUAT não aceito vender”, entrevistado em Lalaua, 2022) ou venda inter(intra)comunitária, e, outros, reforçaram a questão da terra ser pertencente ao Estado e que não deve ser vendida:

A terra, como nós sempre dissemos, é propriedade do estado; a terra, realmente, muita das vezes, é proibida; a terra nunca se vende; talvez alguém só pode comprar uma machamba onde alguém faz uma actividade. Então, eu acho que a terra nunca deve ser vendida, mas, sim, devemos partilhar com os outros, quando possível. Você, mesmo, sendo o primeiro a chegar o lugar, se calhar ocupa um talhão muito grande; então, tem que partilhar com os outros e não em troca de valores monetários. (Entrevista membro da comunidade, Distrito de Lago, 2022)

- Notou-se uma clara falta de percepção sobre os moldes em que a terra ou os títulos de terra seriam transaccionados e sobre as implicações de venda de títulos de terra a entidades privadas e comerciais. Sugere-se uma discussão alargada sobre o tema, discutindo, de forma imparcial, as implicações deste tipo de reforma com base em evidências e trabalhos científicos.
- Representa um alto risco para a segurança de posse de terra para as camadas mais desfavorecidas. Alguns dos riscos incluem (com base em experiências internacionais):
 - > Concentração de terra em actores com maior poder económico (incluindo bancos, caso a terra seja usada como colateral);
 - > Venda massiva de terra em tempos de crise com alto risco de irreversibilidade, caso as camadas mais desfavorecidas não consigam pagar o preço de mercado;
 - > Potencial exclusão da mulher e de grupos vulneráveis da decisão de venda de terra, considerando o contexto actual de desigualdade de género.
- Representa, necessariamente, o oposto de políticas pró-pobre, redistributivas e transformativas.

Tópico 4: Esclarecimento do Processo de Renúncia, Extinção e Devolução de Duats sem Prejudicar a Comunidade:

- Esclarecer o conceito de Estado e, caso seja Estado como Governo, é preciso referir que órgão/instituição pública será responsável pela gestão dessas áreas e dessas benfeitorias. No entanto, questiona-se se a reversão das benfeitorias para o Governo deve permanecer. Casos, como o da Green Resources e do ProCana, mostram de que forma o artigo referente a Renúncia e Extinção de DUATs, tal como está, pode prejudicar as comunidades locais que detinham o direito de uso e aproveitamento da terra anteriormente. É necessário reflectir sobre quão justo/adequado/ajustado e eficaz será o processo para uma gestão da terra inclusiva e sustentável. Pode funcionar a desfavor das comunidades e/ou com potencial favorecimento de investidores ou elites políticas.
- Sugere-se que a terra e as benfeitorias revertam a favor das comunidades seguindo um plano de exploração adequado à capacidade de gestão de negócios da mesma e moldado pelos interesses da comunidade em questão. Para esse efeito, deve-se ter em consideração o interesse voluntário da comunidade em participar.
- Em caso de aparecimento de novos investidores ou projectos para as áreas onde os planos de exploração não foram cumpridos, deve-se reiniciar o processo de obtenção do DUAT, incluindo, principalmente, a realização da consulta comunitária pelo novo investidor.
- O ponto anterior deve ter em conta que o Conselho Constitucional, no Acórdão n. 22/CC/2019, aportou certa clarificação dos termos “a terra é propriedade do Estado” como herança da Constituição de 1975, onde se entendia Estado como a classe dos “operários e camponeses”. No contexto da transição constitucional de 1990 e da revisão resultou na Constituição de 2004, os termos operários e camponeses foram substituídos por “Povo Moçambicano”, novo titular da soberania. Ao Estado, pessoa colectiva maior, foi conferido o direito de propriedade absoluto e exclusivo da terra e poderes pelo povo moçambicano para, em seu nome, fazer uso, fruição, transformação, reivindicação por meios públicos de autoridade.
- Estabelecimento de parâmetros para definição de termos interesse, utilidade e necessidade públicas, todas motivo para expropriação da terra e, consequentemente, para extinção do DUAT, através do reconhecimento e incorporação do Direito ao Consentimento Livre, Prévio e Informado que, no fundo, devolveria às comunidades locais e ao “Povo Moçambicano”, titular da soberania, o direito de decidir sobre os modelos de desenvolvimento que pretendem prosseguir. Como, aliás, resulta da Carta Africana de Direitos do Homem e dos Povos, ao consagrar o direito à autodeterminação e direito à livre disposição de suas riquezas e seus recursos (artigos 20, 21 e 22), e das recomendações que resultam da Resolução da Comissão Africana de Direitos do Homem e dos Povos sobre Abordagem de Direitos Humanos na Governação de Recursos Naturais ACHPR / Res.224 (LI) 2012.
- Diferenciar e definir, claramente, os conceitos de extinção, revogação e renúncia.
- Esclarecer o conceito de benfeitorias removíveis: é necessário definir na lei o que são benfeitorias removíveis e como as classificar.
- Incorporar mecanismos que permitam que as comunidades façam a gestão dos seus negócios – em parceria, em moldes de fundos comunitários, entre outros modelos.
- É preciso tornar obrigatória a monitoria/fiscalização para garantir transparência em

processos de extinção ou renúncia de DUATs.

Tópico 5: Limitar a Concessão a Aprovação Imediata de Duats de Áreas Extensas

- Limitar a aprovação de extensas áreas de DUAT (por exemplo, mais de 100 Ha – esta constitui uma proposta para discussão, pois é importante também considerar o número de agregados familiares residentes). Os autores estão cientes e sublinham a necessidade de um debate alargado e aprofundado sobre a questão. Esta recomendação inclui também os casos em que o somatório dos pedidos de títulos de terra do mesmo requerente ultrapasse o limite que venha a ser estipulado. É preciso compreender que DUATs para áreas extensas constituem um grande desafio em termos de negociação com as comunidades, delimitação, compensação e reassentamento. Ao aprovar e ceder milhares de hectares de uma só vez se verifica que famílias são expropriadas, mal compensadas, a sua subsistência negativamente afectada, mas as terras mantêm-se subaproveitadas ou até intactas durante anos. Ou seja, há casos em que a população expropriada fica impedida de usar a terra, enquanto o investidor não faz o uso da mesma. Estas situações seriam evitadas caso estes limites fossem estabelecidos por Lei.
- Sugere-se a aprovação gradual do DUAT: as questões levantadas no tópico anterior estão ligadas ao facto de se concederem áreas extensas de terra sem que estas sejam efectivamente aproveitadas e sem que o plano de exploração seja efectivado. Assim, sugere-se que a prática de aprovação de DUATs de grandes áreas (10.000, 100.000, etc.) deve ser repensada e/ou terminada. Recomenda-se que a terra seja obtida gradualmente à medida da sua exploração. Não existem fundamentos para ceder 10 mil, 20 mil, 30 mil hectares de terra, quando estes não serão explorados na sua totalidade. Muitos casos em Moçambique fundamentam esta afirmação: ProCana (30 mil hectares, nunca totalmente explorados), Portucel Moçambique (mais de 350 mil hectares, menos de 20% foi efectivamente explorado), entre muitos outros.
- Promover a revogação do DUAT em todas as parcelas comerciais não aproveitadas e promover a transição da autorização provisória para definitiva apenas nos casos em que há aproveitamento integral (Capaina, 2021);

Tópico 6: Criação de um Órgão Autónimo de Fiscalização e Monitoria

- Trindade e Salomão (2017) referem que existe necessidade de distinção clara, em termos de responsabilidades institucionais e procedimentos de gestão, entre as terras sob o domínio público, tanto do Estado, como das Autarquias e Comunidades Locais, e as terras passíveis de ocupação e uso por via de DUATs.
- A fiscalização e monitoria deve ser responsabilidade de um órgão multisectorial, com representações de diferentes segmentos de actores de interesse. Ou seja, que não coincida ou entre em conflitos de interesse com o órgão que administra o processo de obtenção de DUAT e transferência de terras.
- É necessário discutir os moldes da constituição deste órgão multisectorial, as directrizes de funcionamento, gestão de fundos, entre outras especificidades relacionadas com a operacionalização deste órgão.
- Este órgão deve ter a função de monitorar todo o processo de obtenção de terra, desde o

pedido do DUAT, encontros informativos pré-consulta, consulta comunitária, processo de transferência de terra, aprovação do DUAT até à efectivação do processo de compensação, e, também, na eventualidade de surgir algum tipo de conflito no período pós-compensação.

- Este órgão deverá ter o poder de sancionar e multar caso se verifique o não cumprimento efectivo das promessas vigentes na acta da consulta comunitária, verificando a qualidade do processo compensatório.

Tópico 7: Mecanismos de Compensação

Directrizes para o cálculo de indemnizações:

- O sistema de compensação deve ter como base estudos sócio-antropológicos e, com base nos mesmos, desenhar um sistema de compensação ajustado ao contexto local e às necessidades específicas. Cada reassentamento deve ser antecedido de estudos socio-antropológicos para analisar as especificidades de modos de vidas locais e responder às diversidades regionais.
- É necessário que o quadro regulatório de cálculo das indemnizações seja flexível, que permita ajustamentos graduais e sistematicamente, tendo em conta riscos e incertezas futuras. Mesmo que se dê a possibilidade de a pessoa determinar quanto quer, é uma liberdade não informada, ou seja, as pessoas, muitas vezes, fazem uma avaliação contingencial do que valem as suas culturas ou benfeitorias, isto é, fazem cálculos de preços não informados. E os conflitos e desigualdades nesses processos só deixarão de existir se houver acesso e simetria de informação.
- É necessário considerar os processos de reassentamentos com a seriedade e importância devidas, e, não, como um processo que deve responder aos tempos e urgências do investidor ou do proponente do projecto, mesmo que se trate do Estado. Urge considerar que maior atenção deve ser dada às pessoas que serão expropriadas e ao seu bem-estar actual e futuro, pois são elas que fizeram o papel de guardiões do território em questão.
- A adopção de modelos matemáticos deve estar condicionada à consideração de variáveis qualitativas socioculturais e flexíveis, às diferenças regionais. Um exemplo segue na secção seguinte.

Cálculo de indemnizações²⁶:

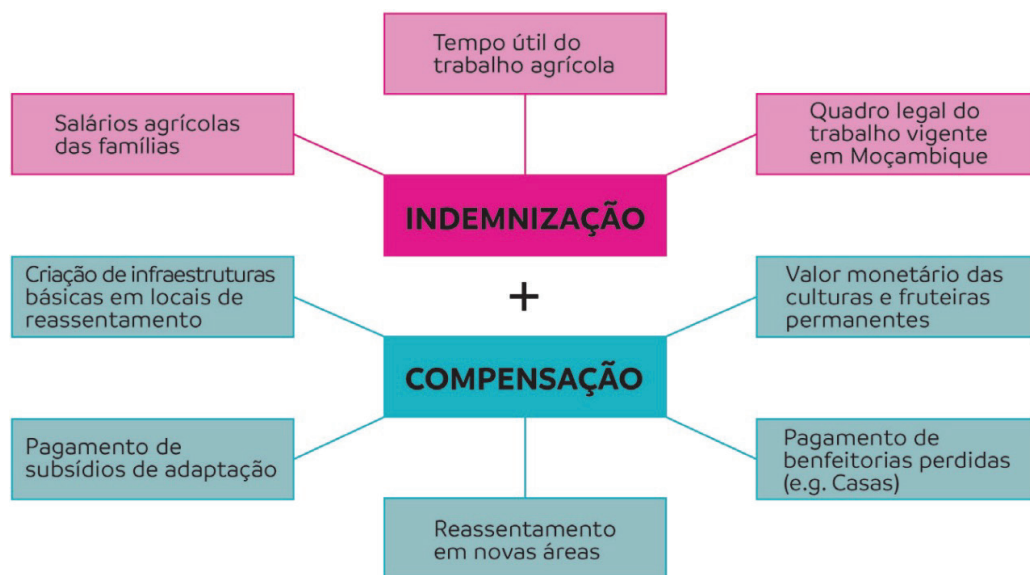
A Justiça Ambiental (2020) propõe, no seu relatório de pesquisa realizada na província de Nampula, um método (baseado num modelo matemático) para a determinação do valor de indemnização (que considera a potencial renda hoje e no futuro), tendo em conta a Lei do Trabalho, e assumindo a agricultura como actividade laboral das famílias expropriadas. Neste modelo proposto é estimada a renda líquida familiar proveniente da actividade agrícola e assumida como salário da actividade económica. Tendo em conta o quadro legal de trabalho, especificamente a Lei de Trabalho – Lei n.º 23/2007 de 1 de Agosto, no seu Artigo 130, assumindo a agricultura como uma actividade formalmente reconhecida, adoptaram-se os seguintes pressupostos:

²⁶ Para melhor compreender as bases deste modelo matemático, consulte JA (2020).

- i. O Estado como empregador das famílias rurais visto que a terra é sua propriedade e dela as famílias geram renda líquida (salário) para a sua sobrevivência;
- ii. A expropriação da terra como sendo a rescisão do contrato por iniciativa do empregador com aviso prévio (JA, 2020 :16).

Desta forma, para calcular a indemnização justa para a família expropriada a sua terra, recorrendo à Lei de Trabalho, determina-se a renda líquida e o período economicamente útil que o chefe de família praticou a agricultura nas áreas expropriadas. Porém, o período economicamente útil seria o tempo de trabalho do chefe de família na agricultura nas áreas expropriadas contando a partir dos 18 anos, que é a idade mínima necessária para que o indivíduo possa ter um emprego formal (Justiça Ambiental, 2020). A pesquisa apresenta um modelo matemático para o cálculo que se aproxima do que se pretende ser uma indemnização justa para as famílias cujas terras foram expropriadas no corredor de Nacala para dar lugar as plantações florestais comerciais. Trata-se de uma proposta de um ponto de partida para uma discussão ampla e participativa que se mostra urgente e de extrema importância. A Figura 1 ilustra, de forma resumida, os principais pilares do modelo proposto para o cálculo da indemnização e compensação, definidos a partir de amostras de famílias cujas terras foram expropriadas por uma empresa de plantações florestais no corredor de Nacala.

Figura 1: Modelo proposto para o cálculo das indemnização e compensação das famílias afectadas por plantações florestais.



Fonte: (JA, 2020)

Participação e implementação dos mecanismos de compensação:

- O mais importante neste tópico é o envolvimento e participação efectiva dos expropriados no processo de desenho dos mecanismos de compensação, incluindo: planos de reassentamento, determinação de indemnizações, projectos de desenvolvimento comunitário, planos de responsabilidade social, entre outras formas de compensação. Assim, o desenvolvimento rural promovido será moldado pelos interesses da população local, em particular se todos os critérios da consulta comunitária forem seguidos (descritos no tópico 1).

- A determinação da compensação ou indemnização deve ser feita através de um processo de negociação, em que o expropriado tem o direito a recusar a compensação/indemnização que se propõe se a julgar injusta, e, desde logo, devem ser definidos pelas partes os critérios a utilizar no cálculo dos valores;
- Participação significa muito mais que presença física em reuniões top-down ou representação de uma comunidade com milhares de pessoas por lideranças comunitárias com deficiência de representatividade. Participação significa:
 - > Deter poder de influenciar o processo de tomada de decisão sem assumir posições paternalistas relativamente às comunidades locais
 - > Relação horizontal ao invés de top-down
 - > Simetria de informação
 - > Liberdade de expressão: pressupõe o direito dos cidadãos de emitir opiniões, sugestões e posicionamentos, independentemente do seu nível de “patriotismo”. E isto não pode ser limitado por nenhuma entidade. É necessário encorajar e respeitar as diferenças ideológicas, partidárias, de opiniões, posições políticas, e de abordagem político-económica, pois só assim pode haver um debate mais alargado e democrático
 - > Representação e inclusividade: garantir que os interesses dos diferentes segmentos da população, em particular da mulher rural dado o contexto de desigualdade de género, sejam efectivamente incorporados nos processos de decisão, de concepção e de implementação das políticas/projectos em questão
- Encorajar parcerias entre os investimentos e as comunidades em actividades geradoras de rendimento, em moldes acordados com a comunidade e de acordo com os interesses e necessidades da mesma.
- O Órgão fiscalizador deve monitorar e certificar que os mecanismos de compensação compensam, efectivamente, os custos incorridos pela comunidade e promovem a melhoria das condições de vida dessa comunidade.

Tópico 8: Resolução e Prevenção de Conflitos de Terra:

- Prevalência do direito costumeiro: o novo quadro legal de terras deve explicitar no texto da lei o significado prático e peso das normas e práticas costumeiras de acesso a terra em comparação com a titulação formal, reforçando o que já consta da actual lei;
- Evitar a dupla atribuição do DUAT através de uma cláusula que condicione a alocação de terras à organização e sistematização do Cadastro de Terras a nível dos distritos, postos administrativos e localidades para melhor conhecimento das áreas ocupadas e prevenção de conflitos resultantes de dupla atribuição de DUATs. Esta cláusula deve conter a obrigatoriedade de envolver as comunidades nessas áreas;
- Paralelamente, sugere-se a capacitação das autoridades comunitárias e técnicos do sector de terras em matérias de prevenção, gestão e resolução de conflitos;
- Descentralização do processo de resolução de conflitos através do reforço dos tribunais comunitários, assegurando que as decisões do mesmo tenham peso jurídico;
- Fortalecer as instituições de administração de justiça e os tribunais, de modo que sejam dotadas de repartições especializadas na matéria do direito à terra, com magistrados

e juízes que se dediquem a litígios de terra, que estejam capacitados sobre questões ligadas à penetração do capital no meio rural, expropriação de terra e subsistência rural e desenvolvimento rural;

- Reforçar a capacidade dos órgãos de justiça formal e oficial sobre o valor jurídico do direito consuetudinário e das instituições costumeiras;
- Estas recomendações à legislação devem ser complementadas por acções governamentais com vista à redução das desigualdades económicas e sociais induzidas pelo modelo de desenvolvimento rural sem assumir que seja a empresa a desempenhar funções pertencentes ao sector público, e por uma capacitação dos actores do governo local, comunidades, da justiça, para maior consciência da importância e impacto de projectos que requerem uso intensivo de terra, incluindo as plantações industriais.
- Estas recomendações devem, também, ter em conta a prevenção de conflitos nas áreas de crescente urbanização, para precaver a emergência de conflitos de terras entre comunidades camponesas e elites urbanas com objectivos habitacionais (veja Tamele, 2022). É preciso prever a crescente urbanização nos planos de ordenamento territorial.

Tópico 9: Inclusão Efectiva dos Direitos das Mulheres na Segurança e Posse de Terra

- Não é suficiente incluir apenas a palavra “mulher” ao longo dos artigos da PNT 2022 e da LP; é preciso incorporar mecanismos legais para certificar que a aplicação da Lei não esteja dependente e condicionada aos desequilíbrios de género no seio dos representantes do governo local e da própria comunidade em questão.
- Estas medidas devem ser complementadas por um processo contínuo de capacitação a nível local para a promoção de debates sobre equilíbrio de género direccionada aos homens. Estas capacitações devem ser direccionadas a diferentes grupos incluindo membros da comunidade, representantes e técnicos do Governo, provincial e distrital, e do sistema judicial, particularmente os que estão directamente ligados a questões de terra e recursos naturais.
- Recomenda-se (Kiambo, 2016) que os funcionários e agentes envolvidos no ordenamento do território, aos diferentes níveis hierárquicos (nacional, provincial, distrital e municipal), recebam formação sobre como integrar aspectos de género e os impactos socioeconómicos;
- O Fórum Mulher (2018) refere que, apesar da lei reconhecer a igualdade de direitos entre homens e mulheres, a implementação de políticas e programas governamentais dão uma atenção inadequada ao fortalecimento dos direitos da mulher, eventualmente, pelo facto de os tomadores de decisão não terem informação completa sobre a situação.
- Perceber que a inclusão das mulheres significa a representação dos seus interesses, mas, é necessário que sejam efectivamente incorporados nos processos de decisão, de concepção e de implementação das políticas que as impactem directa ou indirectamente.

Tópico 10: Comunidades Pesqueiras

- Recomenda-se maior atenção aos direitos das comunidades pesqueiras em relação ao acesso à terra. Cruz e Silva (2015) explica que as comunidades rurais costeiras têm como base de subsistência a complementaridade entre a pesca e a prática da agricultura, assim como os desafios dos pescadores imigrantes à procura de espaços de pesca com maior

rendimento (Araújo, 2015) e possíveis conflitos de espaço de acesso a praias (Souto, 2015). Tendo em conta que estas comunidades constituem grupos mais vulneráveis a eventos climáticos extremos e às mudanças climáticas, e residem, na sua maioria, em zonas de maior risco, é necessário perceber melhor os desafios destas comunidades em relação à terra, especificamente em termos de segurança de posse de terra, e traçar medidas que incorporem as suas necessidades e expectativas.

Tópico 11: Consciencialização da Nova PNT 2022 e da Nova Lei de Terras, e Partilha de Benefícios no Âmbito de Exploração de Recursos Naturais

- O Estado deve garantir a formação regular em matéria da legislação de terras e demais legislação relevante à boa gestão e governação de terras e recursos naturais dos funcionários e agentes de Estado e, em especial, de todos representantes de órgãos a nível local, distrital e provincial envolvidos na tomada de decisão sobre a posse de terra.
- É importante, também, realizar, continuamente, capacitações específicas sobre impacto da penetração de capital no meio rural (extractivo e não extractivo) direccionadas a actores do sistema judicial (desde juízes, procuradores até paralegais) e das repartições públicas que directa ou indirectamente lidam com administração de terras e partilha de benefícios no âmbito da exploração de recursos naturais.

Tópico 12: Entidades Proprietárias de Terras Comunitárias

- É preciso estabelecer procedimentos legais apropriados para a incorporação de entidades proprietárias de terras comunitárias (Norfolk *et al.*, 2020).

Tópico 13: Tempo de Espera do Duat

- Estabelecer um limite de tempo de espera do DUAT sem prejuízo dos requisitantes, sendo que acesso a terra é um direito consagrado na CRM.

Tópico 14: Ambiente e Sustentabilidade:

- Integração devida de todas as considerações, projecções e riscos climáticos no zoneamento, planificação e gestão da terra e dos direitos sobre a terra;
- A priorização da actividade mineira na atribuição de DUAT deve ser revogada, considerando os graves impactos desta actividade e a sua contribuição para a actual crise climática;
- Integração dos direitos dos migrantes climáticos e das comunidades de acolhimento: a migração não deve ser vista apenas como um problema, mas como uma forma de adaptação, um direito à terra e à mobilidade (Morrisey, 2020), e este direito deve ser mais amplo do que apenas relacionado com clima, uma vez que a migração é complexa e pode ser causada por um conjunto diversificado de circunstâncias/questões;
- Incluir a questão de migrações climáticas antecipadamente no zoneamento e ordenamento territorial. Contudo, os processos de zoneamento, delimitação, demarcação e planeamento não se podem sobrepor aos direitos fundamentais à terra e à migração, mas, sim, complementados;

- Identificar e proteger os ecossistemas resistentes ao clima, os que dependem dos mesmos, e como estes podem acolher migrantes climáticos e satisfazer as necessidades das gerações futuras;
- Identificar e proteger reservatórios de carbono sem prejudicar objectivos de desenvolvimento social comunitário. Políticas *bottom-up* são encorajadas;
- É necessário delimitar as áreas florestais e de conservação, indicar com maior clareza as responsabilidades e as sanções contra os infractores. Refere-se, neste caso, aos infractores que extraem recursos em grande escala. As infracções referentes à extracção ilícita em grande escala deve ser distinta das infracções motivadas pela procura de subsistência, sendo que os primeiros são mais prejudiciais ao ambiente.
- Reflectir sobre posse de terra mais dinâmica (Murken & Gornott, 2022) que integre direitos de uso temporário da terra de modo a permitir que as comunidades afectadas abandonem temporariamente áreas que sofrem eventos climáticos sazonais (Black *et al.*, 2013; Morrissey, 2020), como inundações, mas que possam depois regressar assim que as condições sejam seguras. Estas zonas de refúgio climático e outros conceitos mais dinâmicos de uso do solo (Black *et al.*, 2013; Morrissey, 2012; Piguet e Laczko, 2013), como a ocupação temporária durante as crises, podem ajudar a gerir a adaptação climática e a diminuir o stress da migração permanente e, também, a não sobrecarregar as comunidades de acolhimento e os centros urbanos. Em áreas onde já existem comunidades de acolhimento, desenvolve-se o arrendamento de terrenos e as economias de uso do solo.

Tópico 15: Mudanças Climáticas e Segurança Alimentar

- Priorização do uso de terra para garantia da segurança e soberania alimentar em detrimento da priorização das actividades extractivas. Ribeiro (2021) ressalta a necessidade de se pensar em estratégias de gestão de terra face às implicações das mudanças climáticas, em particular nos sistemas alimentares, que sejam centradas nas pessoas e na priorização de práticas (agro-ecológicas) que desempenham um papel central na reversão da crise climática.
- Necessário ter em conta, no âmbito do ordenamento territorial, que, devido às mudanças climáticas, verificar-se-ão grandes mudanças na escolha dos sistemas de produção e prevê-se que os sistemas mistos agro-pecuários com algum nível de insegurança alimentar e os sistemas orientados para a pecuária predominantes em zonas áridas se expandam para outras áreas actualmente húmidas (Abbas, 2022b). Ou seja, é necessário ter em conta sistemas alimentares mais adequados nas áreas que, a longo prazo, se tornarão mais férteis e adequados à agricultura familiar, e alinhar o ordenamento territorial nesse sentido.
- Criação de planos de prevenção de riscos previsíveis delimitando territórios de risco (zona de risco e zona de segurança), e estabelecer restrições rígidas à ocupação ou recomendações técnicas adaptadas ao risco para ocupação da zona. Também é necessário atribuir um valor jurídico a estes planos, sob pena de não passarem de “letras mortas”.
- Criação de planos de comunicação e anúncio de eventos climáticos extremos e de evacuação das populações.
- Criação de planos de ordenamento do território que definam as zonas de risco, tendo em conta as experiências acumuladas nas últimas décadas e as dinâmicas do próprio risco.

- Reforço da coordenação institucional para permitir a acessibilidade aos dados disponíveis nos diferentes departamentos da Administração Pública responsáveis pela gestão de Terras e questões ligadas aos reassentamentos das populações afectadas.

Tópico 16: Riscos de Uso de Terra para o Negócio do Carbono

- Para além de resultar em expropriação de terra e recursos naturais (Bruna, 2019; Bruna, 2022; Bruna, Monjane e Samuel, 2021), é preciso ter cautela ao legislar e implementar projectos que visam a conservação de áreas ou uso de terras e seus recursos para maximizar a captação de carbono e sua posterior venda, como créditos de carbono, no mercado internacional. Estes projectos constituem uma precipitação institucional na busca de recursos financeiros a curto prazo que não tem em consideração aspectos ainda não claros, a nível mundial, sobre os direitos de propriedade do carbono, como um recurso “extraído” da natureza, em áreas que, há décadas ou séculos, as comunidades usufruíam dos seus direitos de uso e aproveitamento. Sugere-se um debate profundo que envolva todos os actores interessados para melhor perceber a posição de Moçambique sobre esta reforma e esta política internacional.
- Após estes debates aprofundados e informados, a legislação específica sobre o assunto deve ser elaborada, definindo: De quem são os direitos de propriedade? De quem são os direitos de uso e aproveitamento? De que forma compensar os antigos usuários do espaço? Quem tem direito legal de capturar, vender e comprar este recurso, que jamais foi vendido na história de Moçambique? Quem, a nível global, aloca direitos de emissão? Será o mercado?
- Estas recomendações são sustentadas por estudos que questionam amplamente esta política (ver Secção sobre constrangimento do negócio de carbono) e por um estudo específico que refere que, mesmo em países como Canadá, a captura de carbono carece de legislação específica e que a legislação existente não especifica não providencia base legal suficiente para regulamentar estas transacções.

Tópico 17: Tributação do Uso de Terra para Actividades Comerciais em Grande Escala

- Fixação de taxas de uso de terra anuais consoante a natureza do investimento. Por exemplo, investimentos agrícolas ou à base da ocupação de terra em grande escala (com mais de 100 hectares) devem ser tributados pelo uso e aproveitamento de terra consoante o volume de investimentos. A tributação deve ter em conta que a agricultura intensiva e/ou uso de terra com impactos ambientais negativos (uso de tecnologia ou químicos nocivos ao solo) põe em causa a qualidade do solo para futuros usos. Esta seria uma medida que aumentaria as receitas fiscais, com vista a canalizar de volta para projectos sociais locais.
- No entanto, é preciso assegurar que esta tributação não diminui a responsabilidade de minimizar/mitigar os impactos negativos. Se o projecto for de risco ambiental elevado, não deve avançar.



VII

**ANEXO I
QUADRO-RESUMO
REVISÃO DE LITERATURA**



VII. ANEXO I

Quadro-Resumo Revisão de Literatura

Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
Tankar, I. (2015) "Papel da Consulta Comunitária na preservação dos direitos Comunitários"	As consultas comunitárias constituem um mecanismo que permite assegurar os direitos das comunidades no uso e aproveitamento da terra	1. Verifica-se com frequência conflitos resultantes de: a) Interpretações divergentes da legislação entre investidores e as comunidades b) Promessas e compromissos pouco claros para atribuição de DUAT a investidores estrangeiros em detrimento das comunidades; c) Manipulação das consultas comunitárias para atribuição de DUAT a investidores estrangeiros em detrimento das comunidades; 2. As comunidades não têm recebido cópia a acta da consulta comunitária; 3. Alguns técnicos do Estado desconhecem os procedimentos para realização de consultas comunitárias estabelecidas pelo diploma 158/2011.	A legislação não indica os procedimentos a seguir para "obrigar" os investidores a assumir os compromissos estabelecidos durante o processo de consulta comunitária; Igualmente, não indica procedimentos para invalidar as consultas comunitárias que não respeitaram os procedimentos do diploma 158/2011.	Capacitação dos técnicos do Estado em matéria de legislação; Sistematização e divulgação da legislação que penaliza os funcionários do Estado que não cumprem a legislação; As negociações entre o Investidor e Comunidades devem ser o mais transparente e detalhadas possível, indicando quando, onde, como e outra informação que evite situações duvidas no futuro;
Justiça Ambiental (2020) "Sem direitos, Sem opções: Análise Socioeconómica das Indemnizações Compensações em situações de Expropriação de Terra: O Caso das Comunidades Afectadas pelas Plantações da Green Resources em Nampula".	O processo de expropriação que decorreu no corredor de Nacala, em Nampula, foi realizado num ambiente de clara violação dos direitos das famílias e comunidades locais plasmados na Lei de Terras (Lei nº 19/97 de 1 de Outubro), porque a expropriação não foi precedida de qualquer indemnização, ou tendo sido feitas compensações em valores irrisórios;	Processos de consultas comunitárias deficientes, as comunidades locais sem direito a voz.		Proposta de Modelo para o cálculo de indemnizações: o quadro legal de trabalho (Artigo 130 da Lei de Trabalho – Lei nº 23/2007), o salário das famílias rurais e o tempo útil de trabalho do chefe de família e as compensações, é constituída por cinco pilares: o reassentamento das famílias afectadas, a criação de serviços básicos mínimos iguais ou superiores aos das áreas expropriadas, o pagamento de valores monetários referentes a todas as culturas ou fruteiras permanentes que a família perde com o processo de expropriação, o pagamento de valores monetários referentes a todas as benfeitorias e outras infra-estruturas convencionais e/ ou tradicionais perdidas pela família com a expropriação e o pagamento de subsídios de adaptação em locais de reassentamento;

Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
"Salvaguarda dos direitos sobre a terra no contexto da revisão da política de terras".	O Estado deve organizar todo o seu aparelho necessário para que os beneficiários do DUAT possam exercer, segura e livremente, os seus direitos sobre a terra.	Deficiente comunicação entre o Governo, as comunidades, as empresas e a sociedade civil referente à protecção dos direitos sobre a terra dos cidadãos e, de forma especial, das comunidades rurais; Reassentamentos que violam os direitos das comunidades; Falta de cumprimento das promessas feitas pelas empresas; Ineficácia do modelo de consulta pública do processo de gestão de terra.		Operacionalização de todos os actos e operações materiais necessários, atendendo às circunstâncias dos casos, que visem a protecção e realização efectiva do DUAT, considerando a necessidade de satisfação do interesse público. Garantir a suficiência e acessibilidade dos serviços públicos essenciais, dos mecanismos, procedimentos ou qualquer outro meio pelo qual se materializa o DUAT para toda a população.
"Titulação e subaproveitamento da terra em Mocimbeque: algumas causas e implicações"	O fenómeno de subaproveitamento resulta das insuficiências na legislação e na sua administração, o que, por sua vez, cria um cenário de fraca e ineficiente articulação entre os distintos actores e as necessidades e prioridades fixadas.	Os governos distritais não têm poder de decisão em muitas matérias de gestão da terra; Incumprimento de compensações e indemnizações e da responsabilidade social; A fraca capacidade de exploração das terras requeridas ou ocupadas gera conflitos, pois as comunidades entram nas terras não ocupadas; Os grandes projectos têm contribuído para o subaproveitamento da terra e o confinamento de agricultores locais em terras distantes.	A legislação não especifica as condições em que isenções em caso de ocorrência de condições fora do controlo e responsabilidade do titular, permitindo espaço de manobra para que os titulares não cumpriram com plano de exploração. A legislação determina uma aplicabilidade, com as devidas adaptações, dos procedimentos para apresentação e apreciação de propostas de investimento para áreas extensas, mas não clarifica sobre as propostas de competências inferiores	Quanto à titulação e uso, deve-se estabelecer limites de áreas por finalidade de uso, bem como as autoridades que devem autorizar os pedidos de uso e aproveitamento, incluindo pareceres; por vias legais, promover a revogação do DUAT em todas as parcelas não aproveitadas; Promover a transição da autorização provisória para a definitiva apenas para os casos de aproveitamento integral. Reforçar a capacidade de fiscalização através de mais meios e recursos, e maior participação das autoridades locais.

Nhampossa, J. (2020)

Capalina, N. (2020)



Quadro-Resumo Revisão de Literatura

Cont. (2)	Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
Mandamulel, U. e Manhicane Jr. T. (2019)	"Processos administrativos e práticas na titulação da terra em Moçambique: o caso dos municípios de Maputo e Matola".	A obtenção do DUAT está fortemente influenciada pela persistência da burocracia; e, a actual estrutura de direitos e obrigações para uso da terra, baseada no discurso de investimento e crescimento económico, contribui positivamente para a obtenção do DUAT.	Os processos de titulação normal são muito demorados; Obtenção de título de terras, em grande escala com baixas taxas de licença por pessoas ligadas à elite política ou representantes do Estado; O processo de atribuição de terra continua deficiente; A obtenção do DUAT depende também de instituições externas aos Municípios que, conforme as especificidades, possuem critérios próprios para aprovação dos projectos, tornando o processo moroso e bastante propenso a mecanismos ilícitos.	A legislação não é clara quanto ao período que deve ser observado para um requerente obter o DUAT, limitando-se a indicar os prazos de fixação do edital no Município e no local pretendido (30 dias); A falta de clareza e/ou de partilha pública de informação sobre os valores das taxas a pagar sobre o DUAT; a não-inclusão da cláusula sobre os deveres e direitos da liderança comunitária no que respeita à emissão de Declarações e respectivas cobranças (algo que poderia ser associado à legislação sobre as autoridades comunitárias); e, a falta de criação de mecanismos de queixa, incluindo identificação das entidades para o seu encaminhamentos que, no caso, não deveriam ser da alçada do respectivo município.	A descentralização das estâncias ou instituições para a atribuição do DUAT deveria, numa primeira experiência, abranger apenas os pedidos para a habitação e pequenas actividades económicas, deixando a decisão para entidades superiores sobre outras áreas, como as de grandes negócios, agro-pecuária e outras; A necessidade de prever um limite quanto ao tempo de espera de DUAT para casos de pedidos para habitação, tendo em conta que é um direito universal, consagrado na lei mãe nacional.
Capalina, N. (2021)	"Legislação sobre recursos naturais em Moçambique: Convergências e Conflitos na relação com a terra".	A descoberta de recursos naturais contribui para uma intensa actividade legislativa e normativa com vista a responder aos desafios económicos.		A lei de terra não especifica o conteúdo exacto das indemnizações e compensações; O diploma ministerial n.º 181/2010 de 3 de Novembro, sobre expropriação para efeitos de ordenamento territorial, e o Decreto n.º 31/2012 de 8 de Agosto, sobre o reassentamento resultante de actividades económicas, não cobrem a generalidade das razões que provocam o surgimento dos afectados pela perda dos direitos do uso da terra resultante de actividade mineira e petrolífera; Sobre as consultas comunitárias para titulação do DUAT, o diploma ministerial n.º 158/2011 não estabelece as regras sobre os modos de designação dos representantes das comunidades, nem o mecanismo de controlo dos representantes da comunidade pela comunidade local.	Há necessidade de aprofundar, no regulamento sobre reassentamento resultante de actividades económicas, aspectos relativos à regulação, infrações e multas, e quadro institucional; Há uma necessidade de aperfeiçoamento da implementação das directrizes sobre reassentamento e legislação complementar; A existência de muitos instrumentos que regulam a matéria de perda de direitos sobre a terra, Lei de Terra, Lei de Minas, Lei de Petróleos, a Lei de Ordenamento Territorial, indica a necessidade de harmonização do tratamento dos efeitos da perda da terra.

Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
"Legislação sobre recursos naturais em Moçambique: Convergências e Conflitos na relação com a terra". Chiziane, E. (2017)	A descoberta de recursos naturais contribui para uma intensa actividade legislativa e normativa com vista a responder aos desafios económicos.		A lei de terra não especifica o conteúdo exacto das indemnizações e compensações; O diploma ministerial n.º 181/2010 de 3 de Novembro, sobre expropriação para efeitos de ordenamento territorial, e o Decreto n.º 31/2012 de 8 de Agosto, sobre o reassentamento resultante de actividades económicas, não cobrem a generalidade das razões que provocam o surgimento dos afectados pela perda dos direitos do uso da terra resultante de actividade mineira e petrolífera; Sobre as consultas comunitárias para titulação do DUAT, o diploma ministerial n.º 158/2011 não estabelece as regras sobre os modos de designação dos representantes das comunidades, nem o mecanismo de controlo dos representantes da comunidade pela comunidade local.	Há necessidade de aprofundar, no regulamento sobre reassentamento resultante de actividades económicas, aspectos relativos à regulação, infrações e multas, e quadro institucional; Há uma necessidade de aperfeiçoamento da implementação das directrizes sobre reassentamento e legislação complementar; A existência de muitos instrumentos que regulam a matéria de perda de direitos sobre a terra, Lei de Terra, Lei de Minas, Lei de Petróleos, a Lei de Ordenamento Territorial, indica a necessidade de harmonização do tratamento dos efeitos da perda da terra.
"Questões em Volta da terra". Mosca, J. (2017)	A propriedade estatal da terra é um elemento não característico do sistema económico e prevalece por razões políticas e não económicas; Não há uma relação entre a propriedade estatal da terra e o aumento do acesso ao campo pelos camponeses ou a defesa dos seus interesses pelo Estado; A terra não é valorizada como património, por conseguinte não constitui um activo do Estado.	Persistência de casos de falta de transparência e corrupção na concessão de DUATs para fins agrícolas, mineiros e outros; A defesa das comunidades, dos direitos históricos e dos diversos mecanismos de consulta e negociação são pouco evidentes e efectivas considerando as assimetrias de informação e da capacidade negocial entre as partes em prejuízo dos pequenos produtores.		Garantir a valorização da terra como património e/ou activo; Assegurar a defesa dos interesses consuetudinários das comunidades e camponeses; Garantir a defesa do interesse público e da defesa e segurança nacional; Adopção de mecanismos administrativos e de decisão transparentes; Implementar o zoneamento estratégico do território, com definição do tipo de utilização, incluindo zonas privatizáveis.



Quadro-Resumo Revisão de Literatura

Cont. (B)	Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
Salomão, A. (2021)	Governança Participativa de Terras em Moçambique: Breve Revisão do Quadro Legal e Desafios de Implementação	A interferência político-partidária nos assuntos públicos moldou a identidade e o desempenho do Estado moçambicano, criando o cenário para uma interação complexa entre o governo, a população local e os investidores privados, pondo em risco o grande potencial da política e da lei de terras nacionais para promover processos de desenvolvimento participativo eficazes e sustentáveis.	A não-consulta às comunidades; quer em investimentos públicos, quer em privados; Desrespeito pelos direitos fundiários; A governação de terras em Moçambique é condicionada por factores extralegais, como interferência de elites políticas e económicas; Zoneamento e planeamento deficientes a nível distrital; A atracção de investimento e a atribuição de terras aos investidores nem sempre tem sido conduzida de forma a dar prioridade à protecção dos direitos de terra locais; Ocorrência de deslocamentos e reassentamentos involuntários.		
União Nacional de Camponeses (2011) Justiça Ambiental e	OS SENHORES DA TERRA Análise Preliminar do Fenómeno de Usurpação de terras em Moçambique Casos de Estudo	O fenómeno de usurpação de terra ocorre em Moçambique e é facilitado pelas inúmeras falhas em todo o processo de atribuição do Direito de Uso e Aproveitamento de Terra, beneficiando os investidores em detrimento das comunidades rurais.	Os processos de consulta pública ocorrem com falhas e de forma impropria, atentando gravemente contra o direito à informação e à participação pública, ocorrendo manipulação das comunidades por parte dos investidores, muitas vezes através das estruturas de poder locais, com falsas promessas; A mulher não tem voz no processo de consulta pública; não existe ninguém que represente os seus interesses ao nível dos líderes comunitários; Muitos dos conflitos existentes entre as comunidades e as empresas são resultado do incumprimento das promessas feitas no processo de consulta pública. Os principais motivos de conflito são a invasão de terras comunitárias e o reassentamento em condições e locais impróprios; As comunidades não estão na posse das actas das reuniões de consulta pública, de modo a que se possa identificar e avaliar o tipo de informação partilhada e discutida.		

Macarringue, I. (2021)	Título "A prevalência do direito formal sobre o direito costumeiro – considerações para a actual revisão da política nacional de terras"	Argumentos O direito formal tende a prevalecer sobre o direito e as normas e práticas costumeiras de acesso à terra (herança, casamento e empréstimo), sobretudo no meio rural; pelo que as pessoas que não têm o título de DUAT estão menos seguras relativamente àquelas que o têm, mesmo que a lei salvaguarde o seu direito.	Constrangimentos na gestão de terra Há situações em que a terra de famílias camponesas ou de associações de camponeses, detida através do direito costumeiro e ocupação por boa-fé, é reivindicada e usurpada com base em títulos de DUAT que datam do período colonial; O Estado e as suas instituições têm sido contraditórias em implementar "na letra e no espírito" o que consta na Lei de Terras de 1997, no que se refere à validade das normas e práticas costumeiras de acesso a terra, principalmente nas zonas rurais	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações O novo quadro legal de terras deve explicitar no texto da lei o significado prático e peso das normas e práticas costumeiras de acesso a terra em comparação com a titulação formal, reforçando o que já consta da actual lei; e fortalecer as instituições de administração de justiça e os tribunais, de modo a que sejam dotados de repartições especializadas na matéria do direito à terra, com magistrados e juizes que se dediquem a litígios de terra.
Abbas, M. (2021)	"Segurança e soberania alimentar silenciadas no processo de revisão da política nacional de terras"	O investimento externo em Moçambique não tem priorizado as necessidades (agrícolas/alimentares) do mercado interno e não tem como objectivo erradicar a fome, gerando, por vezes, mais conflitos e agravando a situação de pobreza e vulnerabilidade das comunidades rurais; A revisão da PNT, nos termos definidos e conforme fundamentada, poderá exacerbar a actual situação de insegurança alimentar e nutricional, colocando em causa a sustentabilidade e agravando o desemprego, já deficitário, dos sistemas alimentares actuais.		O quadro político e legal actual releva um sistema político e económico em Moçambique que não está virado para os problemas estruturais do país, como seja a questão alimentar; O direito a alimentação, bem como a segurança alimentar e nutricional, é defendido nos discursos políticos, mas o actual processo de revisão da PNT não aborda esta questão.	Uma revisão da PNT, deve privilegiar e reger-se pelos princípios da soberania alimentar e dos direitos do povo moçambicano; Promover a soberania alimentar como um princípio orientador e potencial modelo rumo a um desenvolvimento rural integrado, sustentável e inclusivo.



Quadro-Resumo Revisão de Literatura

Cont. (4)	Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
Equipa de pesquisa sobre terra OMR (2020)	"Descentralização da administração de terras – reflexão sobre a revisão da política e a legislação de terras".	A tendência de desenvolvimento separado (direito formal e direito costumeiro), ao combinar uma tímida descentralização democrática com sinais de re-centralização, irá atrasar a integração e a construção de uma cidadania moçambicana; Existem vantagens práticas para a descentralização da administração da terra.	O nível mais baixo com competências de adjudicação de DUAT por autorização é o de governador de província; Nas comunidades rurais, é comum a obtenção de terras ser feita, a este nível, segundo as regras costumeiras e participam no processo de reconhecimento de DUATs por ocupação de boa-fé, com vista ao primeiro registo. Mas, não existem mecanismos para que actualizações e mudanças passíveis de averbamento sejam registadas no Cadastro Nacional de Terras.		Reconhecimento, ao nível distrital e local, das competências não só de formulação como de implementação de planeamento territorial Reconhecimento de competência de cadastro local e na criação de mecanismos de ligação ao Cadastro Nacional Reconhecimento de competência de atribuição de DUATs por autorização ao nível de distrito e, possivelmente, a níveis inferiores, estabelecendo limites razoáveis de dimensões A revisão deve contemplar a possibilidade de um papel mais activo das comunidades, uma vez clarificado o seu conceito e constituição, na atracção de investimentos, com supervisão das autoridades do Estado
Bruna, N. (2017)	"Plantações florestais e a instrumentalização do Estado em Moçambique"	O modelo mosaico adoptado pela empresa Portucel tem como efeito: ▪ Diminuição da área de produção dos agregados familiares ▪ Redução da quantidade produzida e alteração da estrutura produtiva por agregado familiar	As consultas comunitárias realizadas deixaram à margem deste processo parte considerável dos interessados; A falta de informação, a fraca organização, os baixos níveis de educação, o desconhecimento dos seus direitos e, muitas vezes, a captura das lideranças locais, tornam a população local vulnerável e com fraco poder negocial ao longo do processo de cedência de terras; A assimetria de informação acerca do projecto e suas implicações, o nível de percepção e entendimento das comunidades sobre os seus direitos e o nível de instrução e organização das mesmas, resultam num desequilíbrio do poder negocial entre as duas partes, que não é compensado pela intervenção do Governo local; O modelo de ocupação de terra da Portucel (cedência voluntária em troca de emprego) não tem fundamento legal e viola alguns direitos estabelecidos, como o direito a indemnização		

Cesar, F. <i>et al</i> (CTV, 2020)	Título "Terra e recursos naturais em Moçambique - Uma análise à sobreposição de direitos do uso e aproveitamento da terra entre comunidades locais e empreendimentos económicos"	Argumentos A implementação bem-sucedida das normas, quer para o acesso a terra, quer para o reassentamento, depende, em grande medida, do nível de conhecimento e domínio das mesmas pelas comunidades locais.	Constrangimentos na gestão de terra Cerca de 3 milhões de pessoas correm o risco de ser reassentadas em Moçambique se os empreendimentos económicos, em tramitação, que ocuparão uma área de 13.675,7 km2, forem aprovados; Algumas concessões mineiras sobrepõem-se às áreas de empreendimentos agrícolas, de exploração florestal e de comunidades locais; Há concessões mineiras em áreas densamente povoadas, o que configura um risco de ocorrência de conflitos, na fase de implementação dos empreendimentos de exploração; O crescimento do número de famílias que perderam as suas habitações não é directamente proporcional ao número de famílias que beneficiou de uma nova habitação durante o processo de reassentamento.	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações Recomenda-se ao governo para que, na tomada de decisões sobre empreendimentos económicos, sejam cuidadosamente analisados os riscos de sobreposição de direitos.
Negrão, J. <i>et al</i> (2004)	"Mercado de Terras Urbanas em Moçambique"	O mercado desempenha um papel de relevo na adjudicação da terra urbana, com tendência crescente, acabado por substituir o Estado na adjudicação do solo urbano; Há dois tipos de mercado terra, o mercado formal, ou Sujeito a Registo, e o mercado informal, ou Não Sujeito a Registo, com as suas características, regras e normas próprias.			Manter as quatro formas de adjudicação da terra urbana (direito costumeiro, adjudicação directa pelo Estado, ocupação de boa-fé e a transacção de direitos via mercado) devendo, porém, proceder-se ao progressivo registo através, por exemplo, da titulação sistemática; Permitir a coexistência dos dois tipos de mercados, o sujeito a registo (SR) e o não sujeito a registo (NSR), tendo como princípio a sua complementaridade e não uma eventual substituição de um pelo outro.



Quadro-Resumo Revisão de Literatura

Cont. (5)	Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
Tanner, C. (2010)	"Land rights and enclosures: Implementing the Mozambican Land Law in practice"	A adopção da Lei de Terras de 1997 permitiu obter algum sucesso na gestão do novo desafio de terras em Moçambique; A falta de registo de direitos "locais" no cadastro é fundamentalmente o resultado do fraco comprometimento do sector público com o registo dos direitos das comunidades.	A administração pública tem dado pouca atenção à delimitação de terras comunitárias; A não obrigação de registar os direitos das comunidades resulta na falta de pressão sobre os serviços públicos para registar os direitos das comunidades locais; Embora o direito costumeiro seja observado em todo Moçambique, muito poucos encontram-se formalmente mapeados e registados; A ausência do registo dos direitos "locais" (costumeiros) nos cadastros/ mapas subestima, seriamente, a extensão do uso e ocupação legal da terra e cria a impressão de haver disponibilidade de grandes áreas vazias para investimento; Os mapas/ cadastros do tempo colonial mantêm a inclusão das antigas propriedades privadas, machambas estatais, parques nacionais e reservas de caça; A falha em remover as propriedades agrícolas antigas dos cadastros contradiz os princípios filosóficos da Lei de Terras de 1997 e periga os direitos das comunidades que ocuparam estas terras, reivindicando direitos de posse, originando conflitos quando o Estado aloca tal terra a investidores	O anexo técnico não faz menção a quem deve pagar os custos da delimitação requerida pela comunidade.	

Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
"Large-scale land acquisitions aggravate the feminization of poverty: findings from a case study in Mozambique" Porsani, J. <i>et al</i> (2018)	O acesso a terra sempre variou, mesmo antes da expropriação da terra, devido a diferenças históricas no uso da terra e, depois da expropriação, devido a um sistema de compensação não universal; À medida que as condições económicas se deterioram, há uma tendência para a feminização da agricultura de pequena escala e de consolidar a feminização da pobreza.	A não inclusão da perspectiva do género no fenómeno de aquisição de grandes extensões de terra contribui para prejudicar, ainda mais, a agricultura de pequena escala que é maioritariamente praticada pela mulher; Os níveis de compensação variam, mesmo quando se trata do mesmo projecto; A aquisição de grandes extensões de terra priva, quer as famílias chefiadas por mulher, quer as chefiadas por homens, do acesso e uso de terras em quantidade e de qualidade.		Nas áreas onde o governo deseja promover investimentos na agricultura em larga escala, os decisores públicos devem reconhecer a heterogeneidade da agricultura de pequena escala, e, de forma particular, a importância do género na definição do peso relativo da agricultura para diferentes meios de subsistências; Há necessidade de o governo cumprir a sua responsabilidade legal de fazer com que os investidores se responsabilizem por negociar com os usuários da terra em consultas inclusivas e cumprírem os acordos de criação de alternativas de meios de subsistência que sejam considerados apropriados por aqueles a quem o acesso a terra foi retirado.
"Land of Plenty, Land of Misery: Synergetic Resource Grabbing in Mozambique" Bruna, N. (2019)	No distrito de Massingir a realocação de terra e de recursos teve como justificação a implementação de projecto amigo do ambiente, seja para substituição de combustíveis fósseis, seja para protecção da biodiversidade. Tais reivindicações respondem às actuais narrativas e imposições globais relacionadas com a convergência de mudanças climáticas, energia, crise de alimentos, com efeitos adversos para as comunidades locais; As dinâmicas e as sinergias criadas entre a implementação de projectos de biocombustíveis e a transformação de grandes extensões de terra em áreas de conservação com objectivos ambiciosos de desenvolvimento do turismo demonstram o quão sinergias de expropriação de recursos podem ocorrer como resposta à convergência de múltiplas crises; As mudanças nas relações de propriedade apontam para uma tendência de reconcentração do controlo da terra por um grupo de actores: o governo e os investidores.	As famílias implicadas nos processos de realocação da terra (reassentadas) e as famílias que não foram reassentadas perderam o controlo dos recursos naturais; Os habitantes locais perderam, não apenas, os meios de produção de alimentos, mas também, perderam o controlo de como e quais alimentos produzir ou comer; A análise minuciosa da mudança no uso da terra e nas relações de propriedade, complementada com a análise das dinâmicas actuais, permite compreender que a expropriação de recursos contribui para a escassez de recursos nas sociedades rurais.		

Quadro-Resumo Revisão de Literatura

Cont. (6)	Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
Cabral, L e Norfolk, S. (2016)	"Inclusive Land Governance in Mozambique: Good Law, Bad Politics?"	Apesar de Moçambique possuir uma legislação progressista que protege os direitos de posse das comunidades locais, reconhece as práticas costumeiras e promove a governação participativa, existem muitos aspectos ambíguos e insuficientemente regulados; O investimento privado na agricultura e na extração de recursos naturais não beneficiou as comunidades locais e, com frequência, gerou conflitos; O desempenho inadequado das funções de administração de terra constitui um dos principais constrangimentos ao cumprimento da lei e ao fortalecimento do direito de posse. O desempenho inadequado está relacionado à fraqueza institucional dos operadores da administração de terras e à falta de incentivos para enfrentar problemas operacionais.	Não existem mecanismos para assegurar que os processos de consulta seguem os procedimentos estabelecidos; Há uma grande ambiguidade e controversia em relação ao status da comunidade local como entidade que possui direitos, existindo diferentes interpretações acerca da natureza dos direitos concedidos às comunidades locais, embora tal ambiguidade não exista ao nível da lei; Há problemas relacionados com a representação legal das comunidades legalizadas e a entidade detentora de direitos conjuntos, o que conduziu a uma abordagem de consultas comunitárias errónea, que falha em reconhecer os direitos das pessoas consultadas. O que resultou num mecanismo de consulta ad-hoc a cidadãos de uma jurisdição, ao invés de consulta a cidadãos detentores de direitos conjuntos; Apesar dos avanços em relação ao quadro legal referente à delimitação de terras comunitárias, a escala e a cobertura geográfica das comunidades delimitadas permanecem limitadas.	Em relação à regulação do mecanismo de representação, a lei não especifica como esta competência deve ser exercida.	Há necessidade de adoptar um mecanismo que assegure que todo detentor de direitos de conjuntos do uso da terra é representado no processo de consulta.
Ponguane, S. <i>et al</i> (2021)	"Land grabbing or rice sector development opportunity? The Case of Wanbao Project in Gaza, Mozambique"	A concessão de terra à empresa Wanbao foi feita sem considerar os direitos costumeiros; O programa de agricultura por contracto pode aumentar a produtividade de arroz, mas a sua sustentabilidade é questionável; A transferência de tecnologias neste projecto não é efectiva pois os técnicos chineses são responsáveis pelas principais actividades de produção, enquanto os agricultores locais ficam com as actividades secundárias.	As antigas machambas estatais que não estavam a ser exploradas foram sendo ocupadas pelas comunidades locais, pela via ocupação por boa-fé há mais de 10 anos. Os direitos destas comunidades não foram respeitados na concessão da terra à empresa Wanbao; A maior parte dos agricultores cujas terras foram concedidas à empresa Wanbao não receberam qualquer tipo de compensação.		Há necessidade do reforço do quadro de protecção dos direitos costumeiros; Há necessidade de uma maior supervisão das empresas a quem foram concedidas terras, para avaliar se as cláusulas do memorando estão a ser cumpridas.

"On whose land is the city to be built? Farmers, donors and the urban land question in Beira city, Mozambique"	Argumentos No âmbito da expansão urbana, na Beira e em Maranza de forma particular, surgiu um novo regime de intervenção que tem procurado apagar a agricultura do futuro da cidade, facilitado pela política de oposição na Beira e por uma relativa fraqueza dos movimentos de direitos de terra urbana; O novo regime de intervenção na Beira prossegue, de forma sistemática, com deslocamentos das comunidades, justificados com base na bandeira de desenvolvimento, a partir da construção de cidades resilientes, sustentáveis e acessíveis.	Constrangimentos na gestão de terra O caso da agricultura urbana na cidade da beira demonstra o quanto a terra reservada a agricultura nas cidades africanas merece mais atenção, com vista a atender processos através dos quais, em coligação entre doadores/governo e a planificação, populações vulneráveis são deslocadas em nome de construção de cidades resilientes e sustentáveis; A prática da agricultura foi retirada da planificação da cidade da Beira em zonas verdes, onde historicamente se pratica a agricultura. A agricultura foi retirada do planeamento e, em seu lugar, surgiram outras categorias de uso, como a residencial e a comercial; Os valores pagos para compensar os agricultores na Beira estão muito abaixo do real valor da terra; As famílias deslocadas no âmbito de construção da nova cidade de Maraza não foram vistas como detentoras de direitos de uso da terra, mas, sim, como pessoas que cuidam da terra de forma temporária, não obstante terem ocupado a terra por boa-fé há mais de 10 anos, existindo famílias que ocupam as terras da zona verde de Maranza há mais de 30 anos.	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações Há necessidade de uma agenda de direitos substantivos da terra que transcendam categorias prescritivas de urbanismo e ruralidade, colocando foco na questão da terra universal.
Shannon, M. <i>et al</i> (2021)	A administração de terras adequada ao propósito (FFPLA) constitui uma ferramenta capaz de assegurar o aumento da segurança de posse para todos em Moçambique; Os princípios da abordagem FFPLA é que a estrutura espacial, legal e institucional para administração de terras estejam em equilíbrio, de tal forma que a segurança de posse possa ser estabelecida e mantida, de maneira oportuna e acessível, visando sempre as necessidades locais, regionais e nacionais.	Os resultados dos primeiros dois anos de implementação programa de registo massivo de DUAT (Terra Segura) indicam que os métodos convencionais utilizados para o registo da posse de terra eram demasiado caros, morosos e enfrentavam vários problemas relacionados com a qualidade de dados; A delimitação comunitária e o registo individual são feitos de forma separada, o que aumentou os custos, uma vez que havia duplicação de actividades, e levou à insatisfação das comunidades; O registo de terra no âmbito do programa Terra Segura não foi sistemático e não estava a prover a segurança de posse requerida.		Há uma necessidade de adoptar uma abordagem capaz de resolver as ineficiências, os problemas da qualidade de dados e os altos custos envolvidos no processo de registo. Neste sentido, recomenda-se a adopção de FFPLA- MOZ



Quadro-Resumo Revisão de Literatura

Cont. (7)	Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
Norfolk, S; Quan, J e Mullins, D. (2020)	"Options for Securing Tenure and Documenting Land Rights in Mozambique: A Land Policy & Practice Paper"	A actual abordagem de Moçambique pode conduzir, de forma não intencional, a um ambiente inflexível de investimento rural porque a provisão massiva de DUATs (Terra Segura) é onerosa e morosa; O aumento da segurança de posse para os actuais ocupantes da terra pode ser alcançado através da adopção de mecanismos e abordagens de documentação de direitos costumeiros que não requerem a titulação formal ou o registo imediato em cadastros oficiais.	Há muitas limitações na capacidade do governo em estabelecer e manter um registo de terras inclusivo; No actual contexto da revisão, existem perspectivas conflitantes no governo e a sociedade civil é fraca e marginal ao processo de tomada de decisão; os pressupostos predominantes da reforma são ideológicos ao invés de pragmáticos; Existem muitos problemas relacionados com o sistema SIGIT como, por exemplo, não há nenhuma obrigação de seguir padrões nacionais para dados e operações no cadastro; nos registos actuais há um conjunto de dados importantes e necessários que não existem; o estatuto legal dos limites comunitários não é reconhecido no sistema; há um alto nível de interferência política e da elite na administração da terra; As instituições de administração de terra a nível distrital não desempenham um papel de relevo na administração de terras e na provisão de informações aos usuários da terra; A administração de terras e a provisão de segurança de posse ainda são concebidas como um serviço que deve ser provido às comunidades pelo governo, ao invés de um bem público para o qual as comunidades podem contribuir directamente.	A legislação não está em condições de permitir que os agricultores de pequena escala e as comunidades rurais façam a transferência de títulos de DUAT para projectos de investimento sem perder os seus direitos de forma permanente.	Os novos regulamentos sobre a consulta comunitária devem conter a obrigação legal de identificar e mapear os DUATs que podem ser afectados pela proposta de investimento; Deve-se efectuar a regularização sistemática dos direitos de DUATs obtidos a nível da família, devendo culminar na documentação e certificação local de tais direitos através de associações comunitárias de terra; A DINAT deve desenvolver padrões nacionais de dados, e respectivas exigências, e promover ferramentas e tecnologias que permitam que as comunidades façam o seu próprio mapeamento; Há necessidade de regulação para guiar as comunidades no tipo de entidade que elas podem criar com o propósito de gerir as suas terras; A revisão da política e da legislação de terra deve criar um decreto autónomo e separado que estabeleça um quadro legal apropriado para a incorporação de entidades proprietárias de terras comunitárias; Os Ministros da Terra e Ambiente e de Recursos Naturais devem facilitar o processo de definição e disseminação de um conjunto de dados nacionais, requisitos procedimentais e padrões que possam ajudar a criar e manter registadores de terra comunitária independentes; O governo deve reactivar o fórum consultivo de terras com vista a considerar estas propostas, entre outras; As organizações da sociedade civil devem adoptar uma abordagem coordenada na elaboração de documentação e uma delimitação comunitária, melhor e integrada, a nível de parcelas, e trabalhar em colaboração com outros intervenientes (governo, empresas e as comunidades).

Kiambo, W. (2016)	"Questões de género e equidade na prática e política de reassentamento involuntário devido à aquisição de terras para investimentos económicos de grande escala"	Embora a Constituição de Moçambique atribua direitos iguais aos homens e às mulheres no que concerne ao uso da terra e aos direitos de ocupação, muitos nas comunidades continuam ignorantes sobre este facto. Por esta razão, as mulheres, em particular, sofrem as consequências da desigualdade ou exclusão em relação aos direitos à terra; Os procedimentos em torno das consultas comunitárias carecem de preparação da comunidade, particularmente das mulheres.	Os investidores privados são auxiliados pelas autoridades locais com vista a contornar certos aspectos da legislação, em detrimento da defesa e protecção dos direitos das comunidades; O estudo de caso de Moamba tem evidências que revelam que as autoridades locais conspiraram para empobrecer as vidas dos membros da comunidade, mas lucraram com a terra que usurparam; As autoridades responsáveis pelo processo de reassentamento, a nível nacional, provincial, distrital e municipal, concentram-se, principalmente, nos aspectos técnicos do ordenamento do território; Os reassentamentos criam uma pressão sobre acesso e uso da terra.	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações Recomenda-se que os funcionários e agentes envolvidos no ordenamento do território, aos diferentes níveis hierárquicos indicados no Decreto 23/2008 de 1º de Julho (nacional, provincial, distrital e municipal), recebam formação sobre como integrar no seu trabalho aspectos de género e os impactos socioeconómicos relacionados.
-------------------	---	---	--	--------------------------------	---



Quadro-Resumo Revisão de Literatura

Cont. (8)	Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
Osório, C. e Silva T. C. (2017)	"Corporações econômicas e expropriação: o caso das comunidades reassentadas no distrito de Moatize"	Na aplicação das leis específicas observa-se a violação da Constituição da República, tanto no que respeita à igualdade de direitos entre mulheres e homens, como na restituição e compensação das comunidades pela expropriação dos seus bens e modo de vida, como ainda na salvaguarda do meio ambiente.	As pessoas não reconhecem ter havido consulta, mas, apenas, simples comunicação sobre o seu deslocamento forçado; Verificou-se que, face a alguma passividade do Governo, não foram cumpridos os requisitos mínimos de habitabilidade, pois as construções não corresponderam à matriz definida inicialmente; Não foram tidos em conta os espaços existentes nas antigas habitações, onde as pessoas utilizavam separadores "informais" para criar mais espaço e manter a distinção das funções dentro da casa; As questões que ainda permanecem como fonte de contestação articulam o caso da terra não produtiva com a falta de água e de transporte, e ainda com a implementação de programas de geração de renda, considerados pelas populações como não-exequíveis; Nos espaços de reassentamento verificou-se a inexistência (até altura em que a pesquisa foi realizada) do DUAT (Direito de Uso e Aproveitamento da Terra) e de outros títulos, inclusive de propriedade das casas; O ciclo de exclusão das comunidades articulava-se através de quatro aspectos: (i) fragilidade institucional e a existência de clientelas que legitimam a acção da VALE e ICVL; (ii) cooptação das lideranças comunitárias e repressão e/ou esvaziamento das reivindicações das populações; (iii) violação de direitos humanos, principalmente das mulheres, que são as principais atingidas pela acção das empresas; (iv) contratação de pessoal fora do distrito de Moatize (mesmo o não qualificado) para trabalhar nas minas, em detrimento da população reassentada; (v) a burocratização da "responsabilidade social" e das "compensações", e a ausência de diálogo com as comunidades, desde o processo de consultas.	A legislação em vigor, com enfoque para os mecanismos que orientam o processo de reassentamento, não tem em conta as especificidades na construção social das identidades masculina e feminina, nem a diferenciação na divisão de trabalho e no acesso a direitos.	É necessário regulamentar, distinguindo compensações e indemnizações e definindo as condições prévias que devem existir antes da transferência das populações e ainda os prazos a observar; É necessário o conhecimento das realidades sócio culturais das populações a reassentar; É necessário o envolvimento das comunidades na tomada de decisões.

Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
"Avaliação da Governação de Terra em Moçambique 2015/16"	A Lei de Terras e o respectivo Regulamento preconizam a protecção de direitos das comunidades legais e a posse de boa-fé, e estabelecem os meios de protecção e titulação de tais direitos. Porém, por força da conjuntura social moçambicana, aliada à fragilidade institucional, tais prerrogativas não são devidamente asseguradas; Em relação à questão das "consultas comunitárias", que é uma das características fundamentais da Lei de Terras de 1997 e a principal garantia de cariz prático dos direitos locais à terra (DUATs) adquiridos por ocupação costumeira, os críticos alegam, e com razão, que a Lei e o Regulamento são muito parcursos em detalhes sobre como devem ser realizadas as consultas, quem representa a comunidade e quais os respectivos efeitos legais; A Lei de Florestas e Fauna Bravia veio a assumir-se como uma lei de pendor extractivista, em detrimento de interesses de cariz ambiental, visando o desenvolvimento socioeconómico sustentável; O país ainda não colocou a questão urbana na agenda prioritária da governação; A qualidade das instituições existentes; o seu funcionamento e as normas ou práticas através das quais recolhem, processam e disponibilizam informação sobre a gestão da terra são ainda inadequadas para: (a) garantir que o governo tome decisões informadas e seguras; (b) que o sector privado tome decisões de investimento de forma célere e economicamente viável; (c) que as comunidades e os indivíduos garantam os seus direitos de posse de terra, de forma transparente e economicamente acessível.	No que toca ao processo de delimitação de terras, importante instrumento de titulação de posse das comunidades locais, este encontra ainda grandes desafios devido: (i) à falta de provedores de serviços qualificados e com capacidade para conduzir a delimitação dentro das regras estabelecidas; (ii) à necessidade de apropriação do processo pelas comunidades; e (iii) à falta de sinergias entre os processos de delimitação e os representantes dos governos distritais e à necessidade de incluir a delimitação nos planos de orçamento de desenvolvimento dos distritos; O actual sistema de pedido de novos DUATs – de facto, o primeiro registo do direito de um dado titular – é precário. Os direitos dos ocupantes, se não têm um DUAT formal, não são documentados e registados; Existe uma grande falta de confiança no Estado de Direito em Moçambique, sentimento partilhado por todos os investidores e pelos que os apoiam; A capacidade extremamente fraca da administração pública de terras para implementar eficazmente qualquer quadro jurídico inviabiliza os esforços de melhoria do ambiente de negócios, bem como mina todo o empenho para que os mesmos sejam implementados de maneira social, ambiental e economicamente sustentável.	Em relação à questão das "consultas comunitárias", que é uma das características fundamentais da Lei de Terras de 1997 e a principal garantia de cariz prático dos direitos locais à terra (DUATs) adquiridos por ocupação costumeira, os críticos alegam, e com razão, que a Lei e o Regulamento são muito parcursos em detalhes sobre como devem ser realizadas as consultas, quem representa a comunidade e quais os respectivos efeitos legais.	Há necessidade de regularização e harmonização do quadro legal de terras e o de florestas, não só, no que concerne aos direitos de uso e aproveitamento da terra, mas também relativamente às formas de ocupação da terra, aos direitos dos ocupantes e à indicação clara das formas de resolução dos conflitos; É necessário delimitar as áreas florestais, indicar com maior clareza as responsabilidades e as sanções contra os infractores, apesar de, com a introdução das novas medidas governamentais, se prever melhorias neste sector; Há necessidade de distinção clara, em termos de responsabilidades institucionais e procedimentos de gestão, entre as terras sob o domínio público, tanto do Estado, como das Autarquias e Comunidades Locais, e as terras passíveis de ocupação e uso por via de DUATs; Deve-se imprimir um esforço mais robusto para o alargamento da delimitação de terras comunitárias, com a subsequente atribuição de DUATs, sendo uma das vias mais rápidas e eficientes de construir um registo e cadastro de terras mais consistente, para garantir, quer os interesses do Estado, quer os dos investidores privados e do sector familiar e comunitário; Deve-se retomar a publicação de atribuição de DUATs no Boletim da República com carácter urgente; O MITA deve adoptar um mecanismo prático que permita maior acesso público à informação sobre a terra, implementando a Lei do Direito à Informação, em particular no que se refere ao princípio da máxima divulgação de informação; Deve-se tornar mais fácil o acesso ao crédito bancário por parte de titulares de DUAT; É necessário melhorar, dinamizar e tornar mais seguro o mercado de acesso à terra no país, sem descurar as garantias legais para questões sociais ligadas ao uso da terra no país; Há necessidade de revitalizar os tribunais comunitários e de regulamentar adequadamente o seu funcionamento.



Quadro-Resumo Revisão de Literatura

Cont. (9)	Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
Fórum Mulher (2018)	"Direitos Das Mulheres À Terra No Contexto Da Pluralidade De Direitos: O Caso De Moçambique"	Os direitos das mulheres à terra em Moçambique são substancialmente mais fracos que os dos homens; mesmo as comunidades, como um todo, têm um usufruto inadequado dos seus direitos colectivos sobre a terra. Estes direitos sobre a terra estão em ameaça devido ao aumento da pressão sobre a terra e demais recursos relacionados; Apesar de a lei reconhecer a igualdade de direitos entre homens e mulheres, a implementação de políticas e programas governamentais dão uma atenção inadequada ao fortalecimento dos direitos da mulher, eventualmente, pelo facto de os tomadores de decisão não terem informação completa sobre a situação.	A discrepância entre o número de homens e mulheres envolvidos na administração fundiária é gritante em algumas províncias comparativamente a outras; O documento do Programa Terra Segura revela pouca elaboração, a sua estrutura assemelha-se a um simples projecto de desenvolvimento social. O documento não elabora sobre as estratégias a serem usadas para alcançar uma meta tão ambiciosa de atribuir 5 milhões de títulos em cinco anos, não especifica as estratégias de promoção de um diálogo multisectorial e, tão pouco, a alocação orçamental para o efeito; Apesar de em todas as comunidades existirem mecanismos de resolução de conflitos, os mesmos são maioritariamente compostos por mais homens que mulheres.	Apesar de a Lei de Terras e os demais instrumentos de sua operacionalização conferirem estatuto especial às comunidades locais, os mesmos não estabelecem discriminação positiva em relação às mulheres; A Lei nº 19/97 (Lei de Terras), nos números 1 e 2 do artigo 5, limita-se a definir o cadastro nacional de terra, sem preconizar os mecanismos do seu acesso e princípios gerais de transparência. Igual cenário constata-se no Regulamento da Lei de Terra. O legislador não salvaguardou os princípios da transparência na administração fundiária, assim como de acesso a informação.	Recomenda-se que o Cadastro Nacional de Terra seja disponibilizado ao público através de uma plataforma online. O acesso a informações, como o número de DUATs existentes no país, discriminação por província, distrito e até Posto Administrativo; titulares individuais e colectivos desses DUATs, não deve constituir segredo do Estado e de forma alguma esta informação coloca em causa o Interesse Nacional; Na administração fundiária deve assegurar-se incentivos na contratação de mulheres, dado o facto de a contratação abranger esmagadoramente homens, o que tem influência directa na promoção de equidade no registo fundiário; Os governos devem levar a cabo acções visíveis e concretas com vista a cumprir todos os compromissos por si assumidos a nível nacional, regional e internacional que garantam maior posse, acesso e controle da terra pelas mulheres.
Hagos, H. (2015)	"(In)segurança de Posse e Investimento Agrícola dos Pequenos Agricultores em Moçambique"	A emissão de um DUAT melhora os direitos de propriedade e, consequentemente, reduz ou elimina o risco de insegurança de posse; A percepção de segurança fundiária dos agregados familiares contribuiu para a melhoria do investimento a longo prazo relacionado com as terras, sob a forma de investimentos em conservação do solo e demarcação dos limites das parcelas.	O processo de delimitação em Moçambique é "direccionado à alimentação", no sentido de ser maioritariamente financiado por ONGs. No entanto, também se pode dizer "direccionado à procura externa" dado que a maioria das terras comunitárias está delimitada para ser concedida a investidores; Extensão do processo de delimitação – após dez anos de definição de terras comunitárias - o que foi conseguido é pouco. No entanto, devido principalmente à falta de coordenação entre diferentes agentes, nomeadamente, a Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF), províncias e ONGs – envolvidos no processo de delimitação, é difícil obter números exactos sobre o estado do processo.		Intensificação da abordagem de baixo custo para a formalização dos direitos de utilização das terras (certificação das terras) por parte do governo, uma vez que essa medida, ao nível das políticas, parece melhorar a percepção de insegurança fundiária dos agregados familiares, assim como aumentar a realização de investimentos a longo prazo relacionados com a terra por parte destes; A realização de esforços mais determinados de disseminação de novas leis de terras.

Título	Argumentos	Constrangimentos na gestão de terra	Lacunas na Política/Lei	Soluções/ recomendações
"Programa de pesquisa sobre delimitação de terras comunitárias – Relatório Proterras Comunitárias"	O uso de "mobilizadores comunitários", quando devidamente treinados, é o método mais eficaz para apoiar as comunidades na delimitação de terras; Embora a delimitação de terras comunitárias seja uma excelente protecção contra a usurpação de terras por estrangeiros/investidores, ela, sozinha, pouco garante; A educação e capacitação das comunidades sobre o conteúdo da Lei de Terras (1997) e a Constituição moçambicana podem melhorar o conhecimento sobre o direito à terra das mulheres e viúvas; No actual contexto rural moçambicano, em que os tribunais estão "distantes", o papel dos líderes como protectores dos direitos à terra das mulheres é crítico.	Em certas regiões do país, como, por exemplo, na província de Inhambane, onde a pesquisa foi realizada, a competição sobre o acesso a terra tem estado a aumentar; O governo não tem alocado recursos (materiais, humanos e financeiros) adequados e suficientes para fazer face aos desafios do sector de terras, concentrando-se na promoção de investimento; Consultas comunitárias mal conduzidas; Fraca fiscalização do Estado na administração da terra e na protecção dos direitos das comunidades; Não existe apoio ao nível das povoações que ajudam as mulheres a gozar dos seus direitos à terra; Muitos dos problemas da execução da lei podem estar ligados ao fraco papel do governo no apoio aos direitos das comunidades, quando estão em curso pedidos de DUATs formulados por investidores privados.	A Lei de Terras de Moçambique não cria medidas para estabelecer responsabilidade, transparência e prestação de contas dos líderes da comunidade; Na Lei de Terras não existem mecanismos para assegurar provisões-chave em relação à administração e gestão de terras, especificamente, não existem mecanismos para prevenir injustiças nas comunidades, não existem penalizações para a prática de discriminação.	A delimitação de terras comunitárias deve ser feita, sempre que possível, com apoio de mobilizadores comunitários que devem residir nas comunidades a delimitar; Os mobilizadores comunitários devem ser treinados e acompanhados por técnicos experientes do Governo ou de uma organização especializada na delimitação de terras comunitárias; A delimitação de terras deve ser usada para promover maior justiça social através da identificação e substituição de normas costumeiras de gestão de recursos naturais que sejam contrárias a constituição; Revisão do anexo técnico de modo a estabelecer procedimentos que encorajem a análise e alteração, caso necessário, de normas e práticas costumeiras, atribuindo maior responsabilização aos líderes e promovendo a equidade do género ao nível da comunidade.
"Territorial Planning at Community Level in Mozambique: Opportunities and Challenges in a Context of Community Land Delimitation"	Apesar dos esforços do governo em prover planos de uso da terra a nível distrital, estes instrumentos parecem não captar a realidade a nível da comunidade; Há várias actividades que ocorrem ao nível da comunidade que podem contribuir e conduzir a planificação territorial a nível da comunidade; A delimitação de terras comunitárias pode desempenhar um papel significativo no apoio à ideia de planificação a nível da comunidade, através do aperfeiçoamento e maximização da preparação social, capacitação dos comités de gestão de recursos naturais e do sistema de gestão e informação sobre terras.	A provisão de planificação territorial baseada na comunidade continuará a ser um desafio caso não hajam melhorias na colaboração institucional referente ao acesso, análise e partilha de informação, entre outros; O SPGC e SDPI têm capacidades técnicas e de infra-estrutura limitadas o que torna difícil assegurar uma gestão de dados adequada processo de tomada de decisão; Os planos distritais de uso da terra não estão acessíveis, tal como a legislação pressupõe. Os actuais planos não reflectem, de forma efectiva, as actuais formas de ocupação da terra, incluindo os direitos das comunidades e individuais.	A elaboração de planos de usos das terras locais pode ser adjudicada a terceiros, porem um guia de elaboração e para controlo de qualidade consolidado deve ser feito pelos profissionais do sector; Há uma necessidade de conceber instrumentos práticos e simples para a planificação territorial que podem ser facilmente entendidos e usados pela comunidade; Estes instrumentos devem prover planificação territorial operacional levando em consideração os seguintes aspectos: O uso da terra actual e futuro; Disponibilidade de infra-estruturas com potencial socioeconómico; Desafios relacionados ao ambiente e mudanças climáticas; Previsão de investimentos e reassentamentos; Os princípios e os detalhes usados no plano de pormenor usados pelos municípios podem servir de base para desenhar e prover ferramentas para melhorar a planificação a nível da comunidade	

Tankar *et al* (2012)

MONTEIRO, J. *et al* (2019)



VIII

REFERÊNCIAS

VIII. Referências

- Abbas, M. (2021). A prevalência do direito formal sobre o direito costumeiro – Considerações para a actual revisão da política nacional de terras. *Destaque Rural* n° 144, Observatório do Meio Rural.
- Acosta, A. (2013). Extractivism and neo extractivism: Two sides of the same curse. In M. Lang & D. Mokrani (Eds.), *Beyond development: Alternative visions from Latin America* (pp. 61–86). Transnational Institute.
- Aminaka A. (2022). Politics of land resource management in Mozambique” in Shinichi Takeuchi (ed) *African Land Reform Under Economic Liberalisation: States, Chiefs, and Rural Communities*, Springer
- André, C., & Platteau J. P. (1996). Land tenure under unendurable stress: rwanda caught in the malthusian trap. *Cahiers de la Faculté des Sciences Économiques et Sociales* n° 164 Serie Recherche - N° 164 - 1996/7 Collection “Développement”
- Baada, j. N., Bipasha Baruah, B., & Luginaah, I. (2021). Looming crisis – changing climatic conditions in Ghana’s breadbasket: the experiences of agrarian migrants. *Development in Practice*, 31:4, 432–445, DOI: 10.1080/09614524.2020.1854184
- Balas, M., Carilho, J., e Lemmen, C. (2021). The fit for purpose land administration approach-connecting people, processes and technology in Mozambique. *Land*, Vol 2021, n° 10, 818.
- Baleira, S., (2012). Como usar a gestão e administração de terras para o desenvolvimento sustentável. in *Sociedade e Justiça* n° 2. Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ). Matola.
- Baleira, S., & Tanner, C. (2004). Relatório final da pesquisa sobre os conflitos de terra, ambiente, e florestas e fauna bravia. CFJJ, Matola.
- Binswanger-Mkhize, Hans P.; Bourguignon, Camille & Brink, Rogier van den (eds.) (2009), *Agricultural Land Redistributio. Toward Greater Consensus*. Washington DC: The World Bank.
- Black, R., *et al* (2013). Migration, immobility and displacement outcomes following extreme events. *Environ Sci Policy* 27:S32–S43. doi:10.1016/j.envsci.2012.09.001
- Borras, Jun, & Franco, Jennifer (2010), *Contemporary Discourses and Contestations around Pro-Poor Land Policies and Land Governance*. *Journal of Agrarian Change*, 10, 1: 1-32.
- Borras, S. M. (2007). *Pro-poor Land Reform: A Critique*. University of Ottawa Press. Ontario, Canada.
- Borras, S. M., & Franco, J. C. (2012). Global land grabbing and trajectories of Agrarian change: A preliminary analysis. *Journal of Agrarian Change*, 12(1), 34–59. <https://doi.org/10.1111/j.1471-0366.2011.00339.x>
- Borras, S. M., Fig, D., & Suárez, S. M. (2011). The politics of agrofuels and mega-land and water deals: Insights from the ProCana case, Mozambique. *Review of African Political Economy*, 38(128), 215–234. <https://doi.org/10.1080/03056244.2011.582758>
- Bowen, M. L. (2000). *The State against the Peasantry: Rural Struggles in Colonial and Postcolonial Mozambique*. University of Virginia Press.
- Brink, Rogier van den; Thomas, Glen; Binswanger, Hans; Bruce, Bruce; Byamugisha, Frank (2006), *Consensus, Confusion, and Controversy Selected Land Reform Issues in Sub-Saharan Africa*.

Washington DC: The World Bank.

Bruce, John W. & Mighot-Adholla, Shem (1994), *Searching for Land Tenure Security in Africa*. Dubuque, Iowa: Kendall/Hunt.

Bruna, N. (2023). *The rise of Green Extractivism: Extractivism, Accumulation and Rural livelihoods in a Climate-Smart World*. Routledge, London and NY.

Bruna, N., Abbas, M., Tovele, A., & Lasse (2022). Revisão da Lei de florestas e do quadro legal sobre terras: intensificação da mercantilização extractivista dos recursos naturais com base no aumento de poderes governativos. *Destaque Rural* N° 174, Observatório do Meio Rural.

Bruna, N. & Tovele, A. (2022). “Mas afinal, Quem é o estado?” Renúncia de DUATs na província do Niassa e lições para a revisão da política nacional de terras. *Destaque Rural* n° 182, Observatório do Meio Rural.

Bruna, N., Monjane, B. e Samuel, E. (2022). Para além do gás e carvão: créditos de carbono na corrida extractivista aos recursos naturais em Moçambique. *Destaque Rural* No 135, Observatório do Meio Rural.

Bruna, N. (2021). Um primeiro olhar às auscultações da revisão da política nacional de terras: meio caminho andado para a invalidação. *Destaque Rural* n° 132, Observatório do Meio Rural.

Bruna, N. (2019). Land of plenty, land of misery: synergetic resource grabbing in Mozambique. *Land*; Vol. 2019 n° 8:113 pp. 1-16.

Bruna, N. (2017). Plantações florestais e a instrumentalização do estado em Moçambique. *Observador Rural Documento de trabalho* n° 53, Observatório do Meio Rural.

Burke, *et al* (2009). warming increases the risk of civil war in Africa. *PNAS*, 106(49): 20670–74. doi:10.1073/pnas.0907998106.

Cabanelas, V. & Machoco, R. (2020). Que prioridade tem o povo no acesso à terra? *Destaque Rural* n° 103. Observatório do Meio Rural.

Cabral, L. & Norfolk, S. (2016). Inclusive land governance in Mozambique: Good law, bad politics?. *WORKING PAPER* Volume 2016 n° 478. Institute of Development Studies.

Calengo, A., Machava, F., Vendo, J., Simalawonga, R., Kabura, R., & Mananze, S. (2016). O avanço das plantações florestais sobre os territórios dos camponeses no corredor de nacala: O caso da green resources Moçambique. Maputo.

Capaina, N. (2020). Titulação e subaproveitamento da terra em Moçambique: Algumas Causas e Implicações. *Observador Rural* N° 73, Observatório do Meio Rural.

Capaina, N. (2020). Processos administrativos e práticas na titulação do DUAT. *Destaque Rural* n° 100, Observatório do Meio Rural.

Capaina, N. (2022). Reforma fundiária e o mercado de terras em Moçambique. *Destaque Rural* n° 173, Observatório do Meio Rural.

Capaina, N. (2022). Titulação da terra e falta de investimento: armadilha para os mais desfavorecidos. *Destaque rural* n° 180, Observatório do Meio Rural.

Carrilho, J., & Ribeiro, R. (2021). Influência de factores institucionais no desempenho do sector agrícola em Moçambique. *Observador Rural* N° 104, Observatório do Meio Rural.

Carrilho, J., & Mandamule, U. (2017). Lei de terras, poder e desenvolvimento rural no Moçambique pós-independente. In Mandamule, U. (coord.). *Terra, Poder e Desenvolvimento em Moçambique*. Escolar Editora. Maputo, Moçambique.

Castel-Branco, C. (2014). Growth, capital accumulation and economic porosity in Mozambique: social losses, private gains. *Review of African Political Economy*, 41, S26–S48. <https://doi.org/10.1080/03056244.2014.976363>

Cesar, F., et al (2020). Terra e recursos naturais em Moçambique - Uma análise à sobreposição de direitos do uso e aproveitamento da terra entre comunidades locais e empreendimentos económicos. Maputo, Centro Terra Viva.

Châtel, F. (2014). The role of drought and climate change in the syrian uprising: Untangling the triggers of the revolution. *Middle Eastern Studies* 50(4) DOI:10.1080/00263206.2013.850076

CFJJ, (2004) *Relatório da pesquisa sobre conflitos de terra, ambiente e florestas e fauna bravia*, Maputo, CFJJ.

Chimhowu, A., & Woodhouse, P. (2006). Customary vs private property rights: dynamics and trajectories of vernacular land markets in sub-saharan Africa. *Journal of Agrarian Change*, Vol. 6 No. 3, pp. 346–371.

Chiziane, E. (2017). Legislação sobre recursos naturais em Moçambique: convergências e conflitos na relação com a terra. In Uacitissa Mandamule (org), *Terra, Poder e Desenvolvimento em Moçambique*. Maputo: Escolar Editora. Pp. 9–15.

Colin, J. P., & Woodhouse, P. (2010). Introduction: interpreting land markets in Africa. *Africa* Vol 80 (1), 2010 DOI: 10.3366/E0001972009001235

Conselho de Ministros (2007). *Estratégias nacional de gestão de recursos hídricos*. Maputo.

de Soto, Hernando (2000), *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. London: Black Swan.

Deininger, Klaus (2003), *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington DC and Oxford: The World Bank & Oxford University Press.

Deininger, Klaus; Augustinus, Clarissa; Enemark, Stig & Munro-Faure, Paul (2010), *Innovations in Land Rights. Recognition, Administration, and Governance*. Washington DC: The World Bank.

Delville, Philippe Lavigne (2002), "Towards an articulation of land regulation modes? Recent progress and issues at stake (French speaking West Africa)". Contribution to: Regional Meeting on Land Issues, World Bank, Kampala, April 29th - Mai 2nd .

Errico, S. (2021). Women's right to land between collective and individual dimensions - Some insights from sub-saharan Africa, *Frontiers in Sustainable Food Systems*, Vol 5, Article 690321.

Equipa de pesquisa sobre terra OMR (2020). Descentralização da administração de terras - reflexão sobre a revisão da política e a legislação de terras. *Destaque Rural* nº 99, Observatório do Meio Rural.

Egger, E., Salvucci, V., & Tarp, F. (2020). Evolution of multidimensional poverty in crisis-ridden Mozambique. *WIDER Working Paper* 2020/69. Helsinki: UNU-WIDER, 2020.

FAO (2011). Situação da alimentação e agricultura: mulheres na agricultura, colmatando a lacuna

de género para o desenvolvimento. FAO.

FAO (2018). *Report- the future of food and agriculture: trends and challenges*.

FAO, IFAD, & UNICEF. WFP, WHO (2017). *The state of food security and nutrition in the world 2017. Building resilience for peace and food security*. FAO, Rome, Italy. (2019).

Feijó, J., Maquenzi, J., & Agy, A. R. (2022). Ingredientes para uma revolta juvenil - Pobreza, sociedade de consumo e expectativas frustradas. *Observador Rural* N° 121, Observatório do Meio Rural.

Feijó, J. (2020). Questionando o conceito de comunidades. *Destaque Rural* N° 98, Observatório do Meio Rural

Feijó J., & Maquenzi, J. (2019). Maldição dos recursos naturais:

mineração artesanal e conflitualidade em Namanhumbir. *Observador Rural* N° 75, Observatório do Meio Rural

Feijó, J. (2016). Investimentos, assimetrias e movimentos de protesto na província de Tete. *Observador Rural* N°44, Observatório do Meio Rural.

FIDH, & LDH. (2007). Direitos de mulher no moçambique - Dever de terminar práticas ilegais. FIDH número 474/4, depósito legal Abril 208.

Filipe, E., e Norfolk, S. (2017). Understanding changing land issues for the rural poor in Mozambique, IIED, London.

Fórum Mulher, (2018). Direitos das mulheres à terra no contexto da pluralidade de direitos: o caso de Moçambique. Maputo, Fórum Mulher.

Gudynas, E. (2010). The New Extractivism of the 21st Century: Ten Urgent Theses about Extractivism in Relation to Current South American Progressivism. *Americas Program Report*, 1–14.

Hamela, H., Macaringue J., & Rose, I. (2021). Colateralização dos Títulos de Terra em Moçambique: Bases para sua viabilização. USAID.

INE (2012). *Perfil do Desenvolvimento Humano no Interior de Moçambique, 1997 – 2011*. Instituto Nacional de Estatística, Série Estudos, nº 1. Maputo.

INE (2019) *IV Censo geral da população e habitação de 2017*, Maputo

Jindal, R., Kerr, J. M., & Carter, S. (2012). Reducing Poverty Through Carbon Forestry? Impacts of the N'hambita Community Carbon Project in Mozambique. *World Development*, 40 (10), <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.05.003>

Joel, T. C., & Bergaly, K.C. (2020). Land tenure security, credit access and agricultural productivity in Cameroon. AERC Research Paper 395, African Economic Research Consortium

Jone, A. (2014). Produção Alimentar Nos Reassentamentos: O Caso De Cateme Em Moatize. *Destaque Rural* No 2. Observatório do Meio Rural. Maputo, Moçambique.

Justiça Ambiental (2020). Sem direitos, sem opções, análise socioeconómica das indemnizações/ compensações em situações de expropriação de terra: O caso das comunidades afectadas pelas plantações da green resources em Nampula. Justiça Ambiental.

Justiça Ambiental e União Nacional de Camponeses (2011). Os senhores da terra - Análise preliminar do fenómeno de usurpação de terras em moçambique - casos de estudo. Maputo, Justiça Ambiental e UNAC.

Kaarhus, R., & Dondeyne, S. (2015). Formalising land rights based on customary tenure: community delimitation and women's access to land in central Mozambique. *Journal of Modern African Studies*, Vol. 53, No.2, June 2015, pp. 193-216.

Kennett, S. A., & Kwasniak, A. J. (2005). Property rights and the legal framework for carbon sequestration on agricultural land. *Ottawa L. Rev.*, 37, 171.

Khandker, S. R. (2021). Credit for agricultural development. In Keijiro Otsuka e Shenggen Fan (eds) *Agricultural development: New perspectives in a changing world*; Part Three: Context for Agricultural Development, Chapter 16, Pp. 529-562. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI). https://doi.org/10.2499/9780896293830_16

Kiambo, W. (2016). Questões de género e equidade na prática e política de reassentamento involuntário devido à aquisição de terras para investimentos económicos de grande escala: Estudo de caso de dois projectos de reassentamento na Província de Maputo. Centro Terra Viva.

Kothari *et al* (2022). *Pluriverse: A post-development dictionary*. (AUF, 2019). New book edited by

Download full ebook for free (PDF). License: Creative Commons.

Hagos, H. G. (2015). (In)segurança de posse e investimento agrícola dos pequenos agricultores em Moçambique". *Documento de Trabalho* 5 International Food Policy Research Institute.

Hamela, H., Macaringue, J., & Rose, I. (2021). *Colateralização dos títulos de terra em moçambique: bases para sua viabilização*, USAID.

Homer-Dixon, T.F. (1999). *environment, scarcity, and violence*. Princeton, USA, Princeton University Press.

LIMA, L. G. D., & ALVES, L. S. F. (2020). Ordenamento territorial e desenvolvimento regional: aproximações conceituais. In: SOUSA, C. M., (eds). *Celso Furtado: a esperança militante (Desafios)*: vol. 3 [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2020, pp. 263-283. Projecto editorial 100 anos de Celso Furtado collection, vol. 3.

Macarrigue, I. (2021). "Segurança e soberania alimentar silenciadas no processo de revisão da política nacional de terras". *Destaque Rural* nº 148. Observatório do Meio Rural.

Machacona, J. (2019). A simbologia de conflitos de terra na história de um povo: Monapo – Moçambique (XIX – XXI). *Revista Nordestina de História do Brasil*, v. 2, n. 3, p. 137-156, jul./dez.

Machoco, R., Cabanelas, V., & Overbeek, W. (2016). O Processo de acesso à Terra e os direitos das comunidades locais. *Justiça Ambiental*, 36. Maputo, Moçambique.

McMichael, P. (2012). The land grab and corporate food regime restructuring. *Journal of Peasant Studies*, 39(3-4), 681-701. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.661369>

Mandamule, U. (2021). Understanding land conflicts in Mozambique: The case of Nhamatanda district. In Monjane, B. (Eds). *We rise for our land: land struggles and repression in Southern Africa*. Daraja Press and the Sam Moyo African Institute of Agrarian Studies. Quebec, Canada.

Mandamule. U. (2021). Sobreviver aos riscos "naturais" e antrópicos? Notas ao processo de

revisão da política nacional de terras. *Destaque Rural* Nº 146, Observatório do Meio Rural.

Mandamule, U. (2020). Terra e crises climáticas: Percepções de populações deslocadas pelo ciclone idai no distrito de Nhamatanda. *Observador Rural* No 87, Observatório do Meio Rural.

Mandamule, U., & Manhican Jr. T. (2019). Os mercados de terras rurais no corredor da beira: dinâmicas e conflitos. *Observador Rural Documento de trabalho* nº 72, Observatório do Meio Rural.

Mandamule, U., & Bruna, N. (2017). Investimentos, migrações forçadas e conflitos de terra: representações sociais de populações reassentadas no corredor de Nacala. In João Feijó (Ed.), *Movimentos migratórios e relações rural-urbanas: estudos de caso em Moçambique*. Alcance Editores.

MANDAMULE, U. (2015). Tipologia dos conflitos sobre ocupação da terra em Moçambique. *Observador Rural Documento de Trabalho* n.º 37, OMR.

Maystadt, J. F., Calderone, M., & You L. (2014). Local warming and violent conflict in north and South Sudan. *Journal of Economic Geography* (2014): 1–23.

Maystadt, J. F., & Ecker, O. (2014). Extreme weather and civil war: does drought fuel conflict in somalia through livestock price shocks? *American Journal of Agricultural Economics* 96, no. 4 (2014): 1157–1182.

MARP (2019). *Segundo Relatório de Revisão de Moçambique*

Miettinen, J., Shi, C., & Liew, S. C. (2016). Land cover distribution in the peatlands of Peninsular

Malaysia, Sumatra and Borneo in 2015 with changes since 1990. *Global Ecology and Conservation*, 6, 67–78.

MINAG (2015). Plantações florestais em moçambique desafios (PowerPoint). https://biocarbonfund-isfl.org/sites/isfl/files/202004/Forest%20Plantations%20in%20Mozambique_1.pdf

Monjane, B. (2021). Uma leitura céptica do processo da Revisão da Política Nacional de Terras. *Destaque Rural* Nº 143, Observatório do Meio Rural.

Monjane, B. (2021). We rise for our land: Land struggles and repression in Southern Africa. Daraja Press & Sam Moyo African Institute of Agrarian Studies.

Monteiro, J. et al (2017) Territorial planning at community level in mozambique: opportunities and challenges in a context of community land delimitation. *Paper prepared for presentation at the 2017 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY*, The World Bank – Washington DC.

Mosca, J. e Tamele, J. (2021). *Reflexões e considerações para o debate sobre a Revisão da Política Nacional de Terras*. Escolar Editora, Maputo.

Mosca, J. & Selemane, T., (2011). *El Dorado Tete: os mega-projectos de mineração*. Maputo. Centro de Integridade Pública.

Mosca, J. (2020). in seminário virtual Revisão da política nacional de terras – diferentes perspectivas, organizado pelo Observatório dos Direitos Humanos e Legalidade (ODHL) à 06 de Agosto de 2021, das 09h00 as 11h30, gravação disponível em <https://drive.google.com/file/d/1oZSRDB4-3RM9bfQegJS39crZzCIJJo6n/view>

Mosca, J. (2017). Questões em volta da terra. In Uacitissa Mandamule (org), *terra, poder e desenvolvimento em Moçambique*. Maputo: Escolar Editora. Pp. 9-15.

Mosca, J. (2005). "Pobreza, economia 'informal', informalidades e desenvolvimento". in Luís de Brito *et al* (Org) *Pobreza, desigualdade e vulnerabilidade em Moçambique*, Maputo, IESE.

Morrissey, J. (2012). Rethinking the 'debate on environmental refugees': from 'maximalists and minimalists' to 'proponents and critics' *Journal of Political Ecology* 19 37–49.

Moyo, Sam (2008), *African Land Questions, Agrarian Transitions and the State*. Dakar: CODESRIA.

Murken, L., & Gornott, C. (2022). The importance of different land tenure systems for farmers' response to climate change: A systematic review, PIK: Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung. Retrieved from <https://policycommons.net/artifacts/2264907/the-importance-of-different-land-tenure-systems-for-farmers-response-to-climate-change/3023912/> on 06 Dec 2022. CID: 20.500.12592/m4189n.

Narayanan, S., & Chakraborty, J. (2019). Land as Collateral in India. *Economic & Political Weekly*, vol LIV no 44

Negrão, J. *et al* (2004). *Mercado de terras urbanas em Moçambique*. Maputo, Cruzeiro do Sul instituto de investigação para o desenvolvimento.

Negrão, J. (2002). Land in Africa-an indispensable element towards increasing the wealth of the poor. *Oficina dos Centro de Estudos Sociais*, (179).

Nhampossa, J. (2020). Salvaguarda dos direitos sobre a terra no contexto da revisão da política de terras. *Destaque Rural* nº 101, Observatório do Meio Rural.

Norfolk, S. & Hanlon, J. (2012). Confrontos entre produtores, camponeses e investidores na Zambézia, norte de Moçambique, no contexto de pressões relativas ao lucro em investidores europeus. Conferência annual do Banco Mundial sobre a terra e pobreza. Washington DC, EUA.

Norfolk, S., Quan, J., & Mullins, D. (2020). Options for securing tenure and documenting land rights in Mozambique: A land policy e practice. Paper. *Chatham*, A LEGEND publication. Natural Resources Institute, University of Greenwich.

Novita, N. *et al* (2021). carbon stocks from peat swamp forest and oil palm plantation in central Kalimantan, Indonesia. In: Djalante, R., Jupesta, J., Aldrian, E. (eds) *climate change research, policy and actions in Indonesia*. Springer Climate. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-55536-8_10

Nyanchama, A., & Wakesho, E. (2021). Reality or a pipe dream: securing women rights in community land registration in Kenya" *African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences* ISSN: 2657-2664, Vol. 5 Issue 2.

OECD. (2019). SIGI - Social Institutions & Gender Index - 2019 Global Report (Social Institutions and Gender Index). OECD. <https://doi.org/10.1787/bc56d212-en>

OMR (2021). Descentralização da Administração de Terras – Reflexão sobre a Revisão da Política e a Legislação de Terras. In Mosca, J. e Tamele, J. (Eds.). *Reflexões e considerações para o debate sobre a Revisão da Política Nacional de Terras*. Escolar Editora, Maputo.

Osório, C., & Silva T. C. (2017). *Corporações económicas e expropriação: o caso das comunidades reassentadas no distrito de Moatize*. Maputo, WLSA.

Osuri, A. M. *et al* (2019). Greater stability of carbon capture in species-rich natural forests compared to species-poor plantations. *Environmental Research Letters*.

Peel, M. C., Finlayson, B. L., & McMahon, T. A. (2007). Updated world map of the Koppen-Geiger climate classification. *Hydrol. Earth System Sci.*, 4(2), 439-473. <https://doi.org/10.5194/hessd4-439-2007>.

Patnaik, Utsa & Moyo, Sam (2011), *The Agrarian Question in the Neoliberal Era. Primitive Accumulation and the Peasantry*. Cape Town, Dakar, Nairobi and Oxford: Pambazuka Press; Dar es Salaam: the Mwalimu Nyerere Chair in Pan-African Studies, University of Dar es Salaam.

Piguet E., & Laczko F. (2013). People on the move in a changing climate: *The regional impact of environmental change on migration*.

PNUD (1998). *Relatório de Desenvolvimento Humano de Moçambique 1998 (Paz e Crescimento Económico: Oportunidades para o Desenvolvimento humano)*. Maputo, PNUD.

PNUD (2006). *Moçambique Relatório Nacional do Desenvolvimento Humano 2005 (Desenvolvimento Humano até 2051 – Alcançando os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio)*. Maputo, PNUD.

PNUD (2020). *Relatório do Desenvolvimento Humano de 2020 (A Próxima Fronteira - O Desenvolvimento Humano e o Antropoceno)*. Nova Iorque, PNUD.

Ponguane, S., Mucavele, N., & Mussumbuluco, B. (2021). Land grabbing or rice sector development opportunity? The Case of Wanbao Project in Gaza, Mozambique. *African Journal on Land Policy and Geospatial Sciences*; Vol.4 Issue 3.

Porsani, J., Caretta, M. C., & Lehtila, K. (2018). Large-scale land acquisitions aggravate the feminization of poverty: findings from a case study in Mozambique. *GeoJournal*; (2019) 84: pp. 215–236.

Presidência da República (2020). Discurso de sua excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, por ocasião do lançamento do processo de auscultação da revisão da política nacional de terras, Matola, 16 de Julho de 2020.

Revet, S. (2017). Géographies de la catastrophe. Ordre et désordres dans la gestion des catastrophes « naturelles ». *Papeles del CEIC. International Journal on Collective Identity Research*, 1-24.

Roxy, M.K. *et al* (2014). The Curious Case of Indian Ocean Warming. *J. Clim.* 27, 8501–8509. <https://doi.org/10.1175/JCLI-D-14-00471.1>.

Roxy M. K. *et al* (2015). Indian ocean warming - the bigger picture. *BAMS*, 96, 7, 1070-1071.

Rugadya, M. (2020). Titling of Customary Tenure is not a fix for Women's Land Right: A review of Evidence and Practice. Washington DC, USA.

Salimo, P. (2017). *Perfil de Terras em Mocambique*. ALIANÇA DA SOCIEDADE CIVIL CONTRA A USURPAÇÃO DE TERRAS (ASCUT). Maputo.

Salomão, A. (2021). Governação participativa de terras em moçambique: breve revisão do quadro legal e desafios de implementação. *Ambiente e Sociedade*; São Paulo. Vol. 24, pp. 1-21.

Salomão, A., Mário T., V., & Christopher Tanner, "Consultas Comunitárias e Representação Comunitária". in MITADER (2019). Contributos para o Ajustamento e Modernização da Legislação sobre Terras, pp 20-57.

Sanjak, J. (2012). Land Titling and Credit Access – Understanding the Reality. USAID Issue Brief

Serra, C. (2012). Quadro jurídico-ambiental em moçambique: pontos fortes, constrangimentos e desafios. in Carlos Serra (Org) *O meio ambiente em Moçambique: nota para reflexão sobre a situação actual e os desafios futuros*.

Shannon, M. *et al* (2021). On whose land is the city to be built? Farmers, donors and the urban land question in Beira city, Mozambique. *Urban Studies*, Vol. 58(4) 733–749, SAGE.

Sjaastad, E. (2003). Trends in the Emergence of Agricultural Land Markets in Sub-Saharan Africa. *Forum for Development Studies* No. 1-2003, NUPI JUNE 03

Takeuchi, S. (2022). Introduction: drastic rural changes in the age of land reform, in Shinichi Takeuchi (ed) *African Land Reform Under Economic Liberalisation: States, Chiefs, and Rural Communities*. Springer.

Tamele, J. (2022). Acesso e alocação de terras para além dos grandes investimentos: O papel das elites políticas e económicas em Boane. *Observador Rural* N° 13, Observatório do Meio Rural.

Tankar, I. *et al* (2012). Programa de pesquisa sobre delimitação de terras comunitárias- relatório proterras comunitárias. Maputo, CTV.

Tankar, I. (2015). Papel da Consulta Comunitária na preservação dos direitos comunitários. Centro Terra Viva.

Tanner, C. (2022). Comentário Sobre o Anteprojecto de uma Nova Política Nacional de Terras. *Destaque Rural* N° 161, Observatório do Meio Rural.

Tanner, C. (2010). Land rights and enclosures: Implementing the Mozambican Land Law in practice. Disponível em <https://www.researchgate.net/publication/262010411>

Tienhaara, K. (2012). The potential perils of forest carbon contracts for developing countries: Cases from Africa. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 551–572. <https://doi.org/10.1080/03066150.2012.664137>

Toulmin, Camila (2006), "Securing Land and Property Rights in Africa: Improving the Investment" In: Climate Global Competitiveness Report, 2005-06. Switzerland: World Economic Forum.

Tovele, A. (2022). Transmissibilidade dos direitos de uso e aproveitamento da terra: quais são as suas implicações e quem beneficia? *Destaque rural* n° 164, Observatório do Meio Rural.

Tramel, S. (2016). The Road Through Paris: Climate Change, Carbon, and the Political Dynamics of Convergence. *Globalizations*, 13(6), 960– 969. <https://doi.org/10.1080/14747731.2016.1173376>

Trindade, J., & Salomão, A. (2017). *Avaliação da governação de terra em Moçambique 2015/16, Relatório Final*.

UNAC & GRAIN. (2015). *Os usurpadores de terras do Corredor de Nacala. Uma nova era de luta contra plantações coloniais no norte de Moçambique*. Maputo: UNAC & GRAIN.

Vieira, I. G., & Maxilhaieie, M. J. (2019). Desenvolvimento sustentável em Moçambique 2001-2014: Evolução ou Retrocesso. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, n°. 53, Pp 128-148.

Rodrigues, S. da P., & Monjane, B. (2018). Moçambique: terra de todos, terra de alguns. *Jornal Público*. Retrieved from <https://www.publico.pt/2018/08/19/mundo/reportagem/terra-de-todos-terra-dealguns-1840612>



S/A (2010). Framework and guidelines on land policy in Africa. Land policy in Africa: a framework to strengthen land rights, enhance productivity and secure livelihoods. UC-ECA-AfDB Consortium, Addis Ababa, Ethiopia. disponível em https://www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/pdfs/35-%20Land%20Policy%20Report_ENG%20181010pdf.pdf

Watts, R. (2012). Managing Climate Change and Conflict in Mali. Case Study 13 Brighton, UK: *Institute of Development Studies*.

Wily, L. (2008). Custom and commonage in Africa rethinking the orthodoxies. *Land Use Policy*, Vol 25, Issue 1, January 2008, Pp 43–52.

WFP and Met Office, (2019). *Food security and livelihoods under a changing climate in Mozambique*.

WFP (2018). *Mozambique: A climate analysis. & WFP, 2017. Integrated context analysis*.

World Bank (2020). *Mozambique Rural Income Diagnostic*. World Bank: Washington DC, USA.

Data from Armed Conflict Location & Event Database (ACLED) and EM-DAT, accessed October 4, 2014, at www.acleddata.com/data/ and www.emdat.be/disaster_list/index.html.

Zoomers, A. (2010). Globalisation and the foreignisation of space: Seven processes driving the current global land grab. *Journal of Peasant Studies*, 37(2), 429–447. <https://doi.org/10.1080/03066151003595325>

Monjane, B. (2023). Resisting agrarian neoliberalism and authoritarianism: Struggles towards a progressive rural future in Mozambique. *Journal of Agrarian Change*, 23(1), 185–203. <https://doi.org/10.1111/joac.12525>

**DIRECTRIZES PARA UM QUADRO POLÍTICO-LEGAL
SOBRE TERRAS INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL:**

POLÍTICAS REDISTRIBUTIVAS PRÓ-POBRE E TRANSFORMATIVAS

Natacha Bruna, Alberto Tovele, Uacitissa Mandamule, René Machoco, Vanessa Cabanelas, Issufo Tankar, Daniel Ribeiro, Boaventura Monjane e Isidro Macaringue

