



O que se pretende?

A voz dos camponeses sobre o processo de revisão da Política Nacional de Terras

“A política de terras tem uma base consensual, e estabelece os mecanismos pelos quais os recursos naturais podem ser explorados duma maneira equitativa e sustentável” (PNT 95, no seu parágrafo 16).

I. Contextualização

1. A UNAC aprecia a divulgação pela Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras, do Relatório de Diagnóstico de Implementação da PNT 95 e do Ante-Projecto da PNT 2022, para comentários e contribuições, o que vai ajudar tornar o processo cada vez mais participativo.
2. Todavia, a UNAC espera que mais do que criar canais para a recepção dos comentários é importante que a Comissão crie condições para que as contribuições recebidas sejam efectivamente consideradas e influenciem os conteúdos dos documentos, na base de consensos e debates alargados.
3. Sendo a terra a única riqueza dos camponeses e a base essencial da sua sobrevivência, a UNAC tem estado a acompanhar com muita atenção as diferentes fases do processo de revisão da PNT com vista a assegurar que os consensos alcançados na 9ª Sessão do FCT e endossados pelo Conselho de Ministros, definidos nas seguintes balizas:
 - 3.1. Manutenção da propriedade da terra e outros recursos naturais pelo Estado;
 - 3.2. Garantia do seu acesso e uso da terra por todos os moçambicanos;
 - 3.3. Protecção dos direitos adquiridos pelas comunidades locais.
4. Tendo em conta as directrizes acima referidas, a UNAC apresenta o seu posicionamento em relação às propostas apresentadas no Ante-Projecto da PNT, especificamente, nas matérias que tenham o potencial de afectar os direitos pré-existentes dos camponeses e a sua capacidade contribuir para o desenvolvimento do país.

II. Na generalidade

5. Verifica-se uma mudança de perspectiva na incidência das medidas de política no Ante-Projecto da PNT 2022, com significativo impacto nas linhas de abordagem e nas opções propostas.
6. Enquanto a PNT 95 estabelecia medidas aplicáveis aos diversos beneficiários e vários sistemas (ou grupos socioeconómicos) que exercem direitos sobre a terra, ou que têm na terra a sua principal actividade económica, conforme os usos da terra, o conteúdo do Ante-Projecto da PNT 2022, incide sobre os vários domínios de intervenção da própria política, com o potencial de mudar a realidade subjacente sobre os beneficiários.
7. Neste sentido, a principal consequência é a de que, enquanto a PNT de 95 procura reconhecer, classificar e regular os diferentes sistemas de uso da terra pré-existentes, as inovações do Ante-Projecto da PNT 2022, rompem com esta realidade e procuram criar

uma nova forma de organização e promoção das actividades, por exemplo, através da delimitação de terras comunitárias com o objectivo de reservar áreas livres para o investimento, bem como criando um domínio de desenvolvimento económico, com várias actividades.

8. Uma das características peculiares da PNT 95, tem a ver com a sua objectividade, fixando o seu âmbito nas matérias essenciais da problemática da terra em Moçambique, conforme resulta das questões recomendadas para a revisão da Lei de Terras.
9. Contrariamente, as inovações propostas no Ante-Projecto da PNT 2022, parecem mais abrangentes e com medidas bastantes detalhadas e ousadas para uma revisão que se pretende pontual e não profunda.
10. Em primeiro lugar, salvo melhor entendimento, o Ante-Projecto da PNT 2022 traz inovações e medidas sobre matérias que poderiam ser melhor abordadas em outros instrumentos reguladores. Por exemplo, as concretas medidas referentes às florestas e plantações florestais, aquacultura, silvicultura, hidrocarbonetos, entre outras, não parecem ter sido identificadas como problemas ou questões a serem objecto do presente processo de revisão, tanto no Relatório do Diagnóstico de Implementação da PNT 95, como durante a auscultação pública.
11. Como é evidente, não está em causa o mérito das medidas, mas apenas se questiona a sua abordagem em sede de uma revisão da PNT, sendo claro não ser o fórum próprio.

III. Na Especialidade

a) Delimitação de terras comunitárias: um retrocesso no reconhecimento dos direitos costumeiros já adquiridos na PNT de 95

12. Com cerca de 75% da população a viver nas zonas rurais e a depender do uso da terra para o seu sustento, a PNT 95 teve como dos seus principais marcos o reconhecimento dos direitos costumeiros da população rural.
13. Durante cerca de 26 anos da vigência da PNT 95, a materialização deste princípio tanto na Lei de Terras como no Regulamento da Lei de Terras, constituiu um ganho indiscutível para os camponeses, particularmente, do sector familiar e comunidades locais.
14. O reconhecimento dos direitos consuetudinários e do sistema consuetudinário de adjudicação/gestão de terras nas áreas indicadas constitui a principal decisão de política tomada em benefício dos usuários do sector familiar no âmbito do uso agrário da terra, conforme previsto no parágrafo 20 da PNT 95.
15. O princípio da protecção dos direitos adquiridos por herança ou ocupação da terra, previsto no artigo 111 da CRM 1990, nos termos do qual *“na titulação do direito de uso e aproveitamento da terra, o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação, salvo havendo reserva legal ou se a terra tiver sido legalmente atribuída à outra pessoa ou entidade”*.
16. Na PNT 95, a delimitação de terras comunitárias não era estabelecida como um fim em si mesma, mas apenas como um mecanismo de garantir a segurança dos direitos costumeiros sobre a terra, de modo a prevenir a sua ocupação por terceiros (fonte de conflitualidade social) e permitir que se conhecessem os limites das vastas áreas ocupadas pelas comunidades locais, ainda que não estivessem em uso (prevenção de conflitualidade social).
17. Consequentemente, na PNT 95, uma vez delimitadas as áreas comunitárias, a sua gestão passava a ser da responsabilidade das comunidades locais, que poderiam negociar e estabelecer acordos de parceria com potenciais investidores públicos ou privados, sem no entanto, perderem parcial ou totalmente, a titularidade das suas áreas.

18. Entretanto, as inovações propostas pelo Ante-Projecto da PNT 2022, por um lado, colocam e destacam a delimitação de terras comunitárias como um fim, isolando-a do reconhecimento e protecção dos direitos adquiridos por ocupação.
19. Mais ainda, por outro, as inovações propostas no Ante-Projecto da PNT abrem espaço para a hipótese de, como resultado do plano de ordenamento, as áreas que não estejam a ser efectivamente usadas pelas comunidades locais, serem consideradas reservas do Estado para fins de promoção de investimentos.
20. Embora seja perceptível a ideia subjacente de medidas de combate à ociosidade da terra, a abordagem proposta parece colidir e pôr em causa os direitos adquiridos por ocupação pelas comunidades locais, o que pode não só significar um retrocesso em relação à PNT 95, como também uma violação da Constituição da República de Moçambique e da Lei de Terras.
21. A UNAC considera que, em sede da revisão da PNT em curso, podem ser consideradas outras abordagens que tenham em vista consolidar e aprofundar os ganhos alcançados pelos camponeses aos longo dos 26 anos de implementação da PNT 95, no que diz respeito à protecção dos direitos adquiridos pelas comunidades locais.
22. Neste sentido, sobre esta temática, a UNAC propõe, entre outros aspectos, o seguinte:
 - 22.1. A manutenção da abordagem predominante na PNT 95 ainda em vigor, que reconhece o sistema costumeiro de posse de terra pelas populações rurais e valoriza o papel dos camponeses como actores relevantes e dinamizadores do sector familiar;
 - 22.2. A eliminação do domínio sobre delimitação de terras comunitárias e a sua substituição pelo domínio do reconhecimento e consolidação dos direitos adquiridos por ocupação, prevendo e reforçando as medidas que, tendo sido previstas na PNT 95, com vista à garantia dos direitos adquiridos por ocupação, não foram devidamente implementadas, conforme indicado no Relatório de Diagnóstico de Implementação da PNT 95, entre as quais, as relativas ao estabelecimento de parcerias comunidade-investidor, o reforço do domínio público comunitário e a consideração da comunidade local como sujeito de plenos direitos sobre a terra;
 - 22.3. A criação de um domínio sobre o uso agrícola da terra, de modo a permitir que se recuperem as medidas da PNT 95 que sustentam a forma como está estruturado o sector produtivo agrário, mantendo uma coerência com o PEDSA.

b) Manutenção da informalidade dos direitos costumeiros

23. O parágrafo 136, no domínio da titulação de DUAT, o texto do Ante-Projecto da PNT 2022 adopta linhas de política visando *“estimular e encorajar os ocupantes de boa-fé e por normas e praticas costumeiras a procederem a sua titulação e registo, instituindo facilidades e benefícios para os que o fizerem dentro do prazo legalmente fixado”*.
24. Consta igualmente do parágrafo 142, al.a), que no domínio do Registo de DUAT, o Governo adopta a linha de política que visa *“divulgar e sensibilizar os titulares e ocupantes de boa-fé e por normas e práticas costumeiras sobre a necessidade, importância e obrigatoriedade legal da titulação e registo dos seus DUAT e outros factos sujeitos a registo”*
25. É verdade que, no parágrafo 65 da PNT 95, estava prevista uma medida linha de orientação que previa *“a lei deve induzir à «formalização do informal» ao longo do tempo, principalmente no que respeita ao cadastro das unidades do Sector Familiar”*.
26. Todavia, o reconhecimento da informalidade como elemento central e estrutural dos sistemas consuetudinários está subjacente no parágrafo 22 da PNT 95, que orienta no sentido de adoptar-se na lei um regime flexível que não especifica em cada situação cultural diferente, mas admite o princípio de que em cada região possa funcionar o respectivo sistema de direitos consuetudinários, de acordo com a realidade local.

27. Sendo a informalidade uma característica intrínseca dos *direitos consuetudinários e dos sistemas costumeiros de adjudicação/gestão de terras*, encontra a sua consagração no princípio do pluralismo jurídico, previsto no artigo 4 da Constituição da República, nos termos do qual “*o Estado reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade moçambicana, na medida em que não contrariem os valores e princípios fundamentais da Constituição*”.
28. Com efeito, a informalidade dos direitos costumeiros é também acolhida e reforçada na Lei de Terras, ao prever que o direito do uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação pelas comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras, não carece de título (artigo 13, nº2), nem de registo (artigo 14, nº2), pode ser provado por testemunhas (artigo 15, al.b), e não está sujeito a prazo (artigo 17, nº2, al.b).
29. Neste sentido, se a falta de título e de registo não prejudica a validade e os efeitos jurídicos dos direitos adquiridos, a solução não pode ser a sua formalização, mas sim a sua delimitação para efeitos de registo cadastral, não havendo, por isso, necessidade de tornar a titulação obrigatória.
30. A UNAC é favorável a um mecanismo que assegure a protecção dos sistemas costumeiros sem desvirtuar a essencialidade da sua informalidade, de acordo com a realidade local.
31. As linhas de política não devem prever a obrigatoriedade de titulação e registo, incluindo, entre outras as seguintes:
- 31.1 *Parágrafo 142, al. a)* do Ante-Projecto: Divulgar e sensibilizar os titulares e ocupantes de boa-fé e por normas e práticas costumeiras sobre a necessidade, importância e **obrigatoriedade legal da titulação e registo dos seus DUAT e outros factos sujeitos a registo.**
- 31.2 *Parágrafo 142, al. a) e b)* do Ante-Projecto: que a futura legislação de terras **deve fixar mecanismos que encorajem ou obriguem aos ocupantes a procederem a regularização dos seus direitos através do processo de titulação e registo legal, aderindo aos programas do Governo sobre a regularização massiva ou por iniciativa particular.**

c) Terras para plantações florestais: um perigo para a subsistência dos camponeses

32. O Ante-Projecto da PNT 2022 prevê, no seu parágrafo 71, que domínio de florestas e serviços ambientais o Governo deverá considerar as seguintes linhas de política:
- 32.1. *a)* Promover a inventariação, mapeamento constituição de zonas preferências para o investimento florestal tendo em conta as potencialidades e condições agroclimáticas adequadas, localização infraestrutural estratégica, para o estabelecimento e desenvolvimento de plantações florestais;
- 32.2. *b)* Criar um ambiente favorável e atractivo para o sector privado nacional e estrangeiro investir no estabelecimento de plantações florestais, incluindo a adequação do quadro legal e institucional do sector florestal.
- 32.3. *c)* Estabelecer facilidades legais e administrativas para o acesso a terra pelos investidores nacionais e estrangeiros ou estes em parceria com as comunidades locais no estabelecimento de plantações florestais e seu fomento;
- 32.4. *e)* Criar incentivos e facilidades de acesso à terra pelos moçambicanos interessados em investir na valorização das florestas e nos pagamentos por serviços ambientais;
33. Relativamente às plantações florestais e tendo em conta os incentivos que se propõe no Ante-Projecto da PNT 2022, entendemos que têm um elevado potencial e risco de, a longo prazo, a PNT criar condições para a substituição das áreas produtivas rurais em plantações florestais, comprometendo a produção de alimentos e soberania alimentar.

34. Entendemos que a remoção destas matérias em nada iria prejudicar a coerência e a consistência dos conteúdos do Ante-Projecto da PNT 2022, tanto mais que, não há conexão entre estas matérias e os objectivos e fundamentos da revisão, previstos nos documentos de referência do processo.
- d) Transmissibilidade do título de DUAT: a proposta de flexibilidade da transmissão dos títulos no meio rural e a colateralização dos DUAT's podem constituir um perigo para a subsistência dos camponeses.**
35. A PNT 95, no seu parágrafo 17, definiu *princípios básicos orientadores para a transferência dos direitos de uso e aproveitamento da terra, entre cidadãos ou empresas nacionais, sempre que investimentos houverem sido feitos no terreno*, instituindo um sistema de transferência de direitos que deveria observar a classificação e os limites de áreas de uso de terras tipo A, B, C, D, que seriam previamente estabelecidos pelo Ministério da Agricultura e Pescas, conforme previsto no parágrafo 57.
36. O Ante-Projecto da PNT aborda a questão da transmissão de DUAT's de uma forma dispersa, que não permite que seja extraído um regime uniforme e coerente, que se pode buscar, essencialmente, nos domínios da delimitação de terras comunitárias, do desenvolvimento económico, da transmissão do DUAT e da titulação.
37. Embora se possa entender que os domínios não se auto-excluem entre si e mantêm uma harmonia, resulta uma tendência de delimitação com uma progressiva obrigatoriedade de formalização das terras comunitárias, facilitando a sua inserção no mercado de títulos.
38. Em concreto, por um lado, o parágrafo 68, al.h) do Ante-Projecto da PNT 2022 prevê que, no domínio da agricultura e silvicultura o Governo de Moçambique *“optimiza os mecanismos próprios de transmissões de DUAT's para fins agropecuários, tendo em conta a necessidade de recuperação de investimentos efectuados com as benfeitorias, infraestruturas e outras construções”*.
39. Por outro, no parágrafo 152, referente ao domínio da transmissão do DUAT, o Ante-Projecto da PNT 2022 estabelece que *“o Governo prevê o desenvolvimento de mecanismos que reduzam as diferenças no tratamento da transmissão dos prédios urbanos e rústicos com vista a promover a livre transmissibilidade de direitos legalmente constituídos sobre a terra, criar segurança jurídica nos investimentos e promover o desenvolvimento no contexto da economia de mercado, sem pôr em causa a propriedade do Estado sobre a terra”*.
40. E, mais adiante, no que se refere às medidas de médio prazo, estabelece no parágrafo 159 que *“o Governo defende a necessidade de ajustar e flexibilizar os mecanismos legais e administrativos de transmissibilidade de DUAT's em especial dos prédios rústicos ou terrenos rurais numa abordagem de economia de mercado, devendo fixar pressupostos incluindo i) a existência de investimentos realizados sobre a terra; ii) limites em função das dimensões das parcelas; iii) restrições ou incentivos em função da localização e finalidade da actividade, conforme políticas do Governo em incentivar e flexibilizar o acesso a terra para determinadas actividades em certas regiões; iv) restrições das transmissões entre estrangeiros com preferência dos nacionais; v) obrigatoriedade do registo predial do título incluindo os investimentos realizados; v) mecanismos de pagamentos e escritura pública fiáveis que assegurem o Estado deduzir o imposto de SISA, sucessões e doações devidos; entre outras cautelas tendentes a mitigar os riscos de açambarcamentos, especulação, venda de terra e criação de comunidades “sem terra”*.
41. No parágrafo 160, consta que *“a longo prazo, o Governo deve aprofundar a livre transmissão de DUAT's de prédios rústicos, eliminando a autorização prévia ou regular os termos em que esta deva ser estabelecida por forma a não constituir obstáculo ou*

constrangimento na dinâmica das transações de bens imobiliários e respectivos direitos fundiários conexos, como forma de impulsionar o desenvolvimento económico”.

42. Mais ainda, a redacção prevista na al.d) do parágrafo 161 estabelece uma ligação entre o financiamento bancário e o DUAT, o que reflecte a assunção expressa de colateralização da terra prevista por via da utilização do DUAT como garantia para obtenção de financiamento agrário.
43. Algumas preocupações que se colocam nas propostas do Ante-Projecto, entre elas:
 - 43.1. A falta de sistematização e de uma linha orientadora que permita definir as alterações que devem ser introduzidas na revisão da Lei de Terras;
 - 43.2. Cada uma das linhas de política (curto, médio e longo prazos), define mecanismos diferentes de transmissão de DUAT's, não se estabelecendo conexão entre eles e um critério linear de categorização (em função dos fins agrários), o que não permite criar uma visão clara do que se pretende propor;
 - 43.3. A indefinição dos mecanismos próprios de transmissão de DUAT's para fins agro-pecuários, diferentemente do que acontecia na PNT 95;
 - 43.4. A falta de indicação clara do critério que terá determinado a escolha de DUAT's para fins agro-pecuários para a implementação destes mecanismos, diferentemente do PNT 95 que instituiu um sistema de transferência de direitos abrangente;
 - 43.5. O tratamento do sector agro-pecuário sem distinção da dimensão dos sujeitos beneficiários e titulares dos DUAT's, o que pode comprometer a subsistência dos camponeses do sector familiar.
44. Para além disso, as medidas avançadas não abordam directamente e nem resolvem os problemas identificados na temática da transmissibilidade do DUAT e nem impede a especulação ou acumulação de terra.
45. Neste sentido, a UNAC propõe o seguinte:
 - 45.1. A manter da estrutura do regime de transmissibilidade do DUAT previsto na PNT 95 e o aperfeiçoamento das questões que, no Diagnóstico de Implementação surgem como problemáticas, como por exemplo,
 - 45.1.1. A clara distinção na Lei de Terras da livre transmissibilidade entre vivos do DUAT nas zonas urbanas, conforme previsto no Regulamento do Solo Urbano e o condicionamento da transmissibilidade nas zonas rurais;
 - 45.1.2. A submissão da transmissão do DUAT adquirido segundo as normas costumeiras ao regime do sistema consuetudinário e com a intervenção das autoridades comunitárias;
 - 45.1.3. A exclusão da mudança de finalidade dos DUAT's destinados ao uso agrícola, mesmo nas zonas urbanas (zonas verdes urbanas), mesmo em caso de transmissão onerosa.
 - 45.1.4. A valorização da terra como activo, incluindo para efeitos de financiamento bancário, não deve colocar em causa a segurança de posse de terra dos beneficiários do sector familiar, nem onerar o DUAT, devendo incidir sobre as infra-estruturas, benfeitorias e a produção.

e) Parcerias comunidade local – investidores: o futuro das comunidades locais

46. O Ante-Projecto da PNT 2022 não apresenta uma abordagem suficientemente clara e objectiva das parcerias entre comunidades locais e investidores, uma vez que o seu regime estar disperso em vários parágrafos.
47. Na PNT 95, a questão das parcerias consta do parágrafo 25 que, por um lado, prevê que o registo da ocupação das áreas da comunidade local no cadastro deve permitir a negociação e o estabelecimento de parceria entre a comunidade e qualquer entidade que pretenda realizar investimento, partilhando os lucros e benefícios resultantes do investimento, num diálogo acompanhado pelos órgãos competentes do Estado a nível central, provincial, distrital e/ou municipal.

48. Por outro, consta do parágrafo 28 que a deve-se assegurar a integração de pastagens e florestas comunais dentro de um esquema formal que possa garantir os direitos locais, enquanto ainda permite o acesso a estes recursos por grupos externos em negociações com as comunidades que ocupam as áreas rurais.
49. Portanto, a UNAC considera que as parcerias não devem nunca significar necessariamente a transmissão total ou parcial do DUAT para o investidor, devendo ser mantidos e aprofundados mecanismos de parceria que permitam um ganho mútuo entre as partes.
50. Neste sentido, a UNAC considera que a Política deve dar um comando que garanta a preparação social dando capacidade negocial às comunidades com vista a beneficiar das parcerias investidor-comunidade sobre a responsabilidade estatal.

IV. Conclusão: um debate ainda em curso

51. A UNAC considera que o Ante-Projecto da PNT deve ser construído a partir dos problemas concretos e dos aspectos que tenham sido identificados como lacunas ao longo da implementação da PNT 95.
52. As propostas avançadas no Ante-Projecto da PNT carecem de uma ponderação um pouco mais alargada e abrangente, em particular, sobre os seus impactos na vida e bem-estar dos camponeses e os usuários directos da terra nas zonas rurais.
53. A UNAC considera que o debate com estes e outros grupos com limitado acesso à informação, deve incidir sobre as matérias do seu interesse directo e facilitadas na língua que seja do seu domínio, para que possam assimilar e conscientemente validar as contribuições feitas aquando da auscultação pública.
54. Com efeito, na esperança de que as suas sugestões sejam tomadas em consideração, a UNAC manifesta a sua inteira disponibilidade para contribuir a colaborar, apoiar e contribuir com a Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras no desenho do Ante-Projecto da PNT 2022 e para uma participação activa e inclusiva no processo de revisão.