

Destaque Rural Nº 362

17 de Março de 2026



POTENCIAL IMPACTO DA REFORMA DA LEI DE TERRAS NA SEGURANÇA DOS DIREITOS DAS COMUNIDADES LOCAIS

Atal Vilanculo

RESUMO

Este Destaque Rural analisa o impacto das propostas da revisão da Lei de Terras em Moçambique sobre a segurança dos direitos das comunidades locais. A actual Lei de Terras n.º 19/97 reconhece os direitos costumeiros das comunidades, mas as reformas propostas têm levantado preocupações quanto à sua efectiva protecção, especialmente face ao aumento da demanda por terras para investimentos. A análise baseada em revisão documental e nas contribuições da X Sessão do Fórum de Consulta de Terras, destaca que, embora as reformas tragam avanços em aspectos como a clarificação das consultas comunitárias e a descentralização administrativa, ainda persistem desafios como a fraca inclusão de mulheres, ausência de mecanismos de fiscalização eficazes e o risco de captura local do processo. O artigo sublinha também a necessidade de tornar obrigatória e vinculativa a responsabilização social dos investidores, garantindo retornos concretos e proporcionais para as comunidades. Conclui-se que, sem salvaguardas robustas, a reforma pode fragilizar os direitos colectivos em vez de os fortalecer, sendo essencial priorizar a transparência, representatividade e justiça distributiva no novo enquadramento legal.

Palavras-chave: Lei de terras, comunidades locais, consulta comunitária, responsabilidade social.

CONTEXTO E ENQUADRAMENTO DO ESTUDO

A terra constitui o principal activo das comunidades rurais em Moçambique, não apenas como base para a produção agrícola e sobrevivência, mas também como elemento central da identidade cultural, organização social e coesão comunitária (Agostinho et al., 2014; Norfolk & Tanner, 2007).

O Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT), consagrado na Lei de Terras n.º 19/97¹, de 1 de Outubro, reconhece formalmente os direitos costumeiros das comunidades sobre as terras que ocupam, mesmo sem necessidade de titulação formal, desde que a ocupação seja pacífica e de boa-fé.

Apesar dos avanços trazidos por esta legislação, incluindo o fortalecimento jurídico das comunidades face a interesses externos, nas últimas décadas têm-se intensificado os debates em torno da sua eficácia, sobretudo diante do aumento da pressão por terras para investimentos agrícolas, mineiros e infra-estruturais (Walker, 2021). Estudos como os de Natural justice (2022)² e Chiziane (2014) abordam a evolução da legislação sobre a terra em Moçambique, enfatizando como a Lei de Terras de 1997, embora fortalecendo os direitos das comunidades, tem sido desafiada pela crescente demanda por terras para grandes projectos. Não obstante, as últimas manifestações também acrescentaram uma pressão adicional em torno da questão das terras ociosas, ao recorrer a ocupação de terras não utilizadas, grupos maioritariamente compostos por jovens denunciaram a desigualdade no acesso a terra e a incapacidade do estado de ter o controle sobre estas terras.

O Governo de Moçambique iniciou um processo de revisão da Lei de Terras, com o objectivo de adequar o quadro legal aos desafios actuais de desenvolvimento económico e gestão do território.

Entretanto, propostas de reforma levantaram preocupações quanto à segurança dos direitos comunitários, especialmente no que se refere aos processos de consulta comunitária e responsabilidade social dos investidores. Organizações da sociedade civil, académicos e representantes comunitários têm alertado que, se mal conduzidas e sem acompanhamento posterior, tais reformas podem fragilizar os mecanismos de protecção comunitária conquistados ao longo dos anos.³ Este Destaque Rural propõe analisar criticamente o impacto das propostas de reforma da Lei de Terras na segurança dos direitos das comunidades locais.

METODOLOGIA

Esta análise adoptou uma abordagem qualitativa, de carácter descritivo e analítico. A análise centrou-se na interpretação crítica dos dispositivos legais relevantes do draft 3 do anteprojecto da lei de terras, com especial atenção aos artigos que tratam das consultas

¹ Artigo 12, alíneas a) e b) e Artigo 13, nº 2, da Lei de Terras n.º 19/97

²<https://naturaljustice.org/towards-the-reformation-of-mozambiques-land-laws-what-you-need-to-know>.

Consulta em 07.05.2025

³ <https://justica-ambiental.org/2021/06/23/organizacoes-da-sociedade-civil-duvidam-das-motivacoes-e-reais-intencoes-de-revisao-da-politica-nacional-de-terra>. Consulta em 07.05.2025

comunitárias, parcerias entre comunidades e o sector privado, bem como os processos de indemnização e compensação.

As principais fontes de informação utilizadas incluíram:

- Lei de Terras (Proposta de Ante-Projecto, Draft 3), Junho 2024;
- Resumo do Anteprojecto da lei de terras;
- Apresentação do ante projecto à X Sessão Do Fórum De Consultas Sobre Terras;
- Informe do Processo de Revisão da Política Nacional de Terras e Quadro Regulador; Colectânea de apresentações Sessões Paralelas.

A análise toma como categorias, (1) as consultas comunitárias que incluem os tópicos de transparência, representatividade dos participantes, (2) o papel das autoridades, que inclui os tópicos de autoridades locais e distritais e (3) responsabilidade social dos investidores, que inclui os tópicos de negociações e compensações, parcerias e transmissibilidade.

CONSULTAS COMUNITÁRIAS

A consulta comunitária é um dos pilares importantes do quadro jurídico de terras em Moçambique, sendo esta a principal forma de participação das comunidades locais nos processos de atribuição de terra e reconhecimento DUAT. Nos artigos 85 a 87 do anteprojecto 3 da nova lei de terras, este mecanismo é reafirmado visando conciliar a salvaguarda dos direitos tradicionais com a necessidade de crescimento económico. Ainda que esta proposta mostre um progresso em relação a inclusão social, esta apresenta também vulnerabilidades que podem afectar a efectiva participação das comunidades e a transparência na administração fundiária.

O artigo 85 do anteprojecto especifica o conteúdo e os objectivos da consulta comunitária, determinando que esta deve ser usada para verificar o estágio da ocupação de terras, analisar o impacto do investimento nos interesses da comunidade, negociar medidas compensatórias e identificar eventuais parcerias. Esta abordagem expande o conceito tradicional de consulta, convertendo em um ambiente de diálogo e negociação ao invés de um simples acto administrativo. A inclusão de diversos grupos sociais como mulheres, jovens e idosos⁴ é extremamente importante pois reconhece a diversidade das comunidades e busca amenizar a exclusão que tem se notado a muitos anos. A exigência de apresentar os impactos sociais assim como o compromisso da responsabilidade social representa um avanço na direcção a transparência e responsabilização dos investidores. Entretanto, a prática da consulta, conforme estabelecida, permanece excessivamente focada no solicitante

⁴ Proposta de ante-projecto da lei de terras draft 3, artigo 87 n° 1

e nas instituições públicas que gerenciam o processo, atribuindo à comunidade uma função predominantemente reactiva.

A legislação não determina mecanismos que garantam a supervisão e a implementação dos acordos feitos durante a consulta, nem estabelece quem deve assegurar que a informação fornecida à comunidade seja clara e acessível. A actual proposta de lei não especifica mecanismos que assegurem a monitoria e a garantia que a informação transmitida a comunidade seja por elas compreendidas e acessíveis. Sem uma assistência técnica, as assimetrias de poder e conhecimento entre as comunidades e os investidores podem causar situações de injustiça. Segundo (Mandamule, 2017), os conflitos de terra envolvendo comunidades e investidores e o Estado resultam da falta de realização da consulta comunitária ou da pouca clareza na informação que é dada às comunidades durante o processo de consulta, gerando diferentes interpretações e expectativas entre as populações.

O artigo que regula as fases de consulta⁵ propõe um processo mínimo de duas etapas: Uma primeira reunião de apresentação de informações e outra reunião realizada até 30 dias depois. Embora haja um intervalo para reflexão, este prazo de trinta dias pode ser insuficiente em contextos rurais onde as distâncias e a fraca circulação de informação dificultam a mobilização.

PAPEL DAS AUTORIDADES LOCAIS

A proposta da nova lei de terras redefine o papel das autoridades administrativas na atribuição dos DUATs. Esta procura estabelecer limites de competências que sejam mais claros entre os diferentes níveis de governação. De acordo com a proposta, cabe ao administrador do Distrito autorizar pedidos de até 1.000 hectares; ao Governador da Província entre 1.000 e 3.000 hectares e ao Ministro do sector de terras, de 3.000 a 10.000⁶. Acima desse limite, a competência recai sobre o conselho de Ministros. Apesar do esforço de estabelecer as competências, a proposta tem algumas fragilidades que podem comprometer o objectivo que é a transparência pois na prática a distribuição de competências mantém o carácter centralizador do sistema considerando que as autoridades locais em especial o Administrador do Distrito continua com um papel limitado.

Maior parte dos pedidos de DUATs principalmente os ligados a investimentos de media e grande escala ultrapassa o limite de 1.000 hectares e com isto escapa a decisão distrital. De acordo com (Norfolk, 2009) mais de 70% da área total de terras solicitada desde 2004 corresponde a pedidos com dimensão igual ou superior a 1.000 hectares. A mesma

⁵ Proposta de ante-projecto da lei de terras draft 3, artigo 86 n° 1

⁶ Proposta de ante-projecto da lei de terras draft 3, artigo 81

tendência é observada pelo Land Matrix (2022)⁷ que identifica Moçambique como um dos países africanos com maior volume de transacções de terra de larga escala frequentemente acima de 1.000 hectares por projecto.

O administrador distrital, enquanto representante mais próximo das comunidades deveria ter um papel mais relevante não apenas na autorização mas também na fiscalização do uso de terra. Limitar a sua competência a áreas menores reduz a sua influência e o potencial de responsabilização local.

A proposta traz também a ideia de limitar a competência do conselho de Ministros a 15.000 hectares como uma tentativa de impor limites no uso de grandes extensões de terra e de prevenir a apropriação excessiva por parte dos grandes investidores. No entanto, esta não esclarece o destino dos pedidos que possam ultrapassar esse limite. Se essa competência for transferida a Assembleia da República há aqui um risco de politização dos processos de decisão sobre o uso da terra.

RESPONSABILIDADE SOCIAL DOS INVESTIDORES: DE UM ACTO DE BOA VONTADE A UM DIREITO NEGOCIADO

O Artigo 97 do anteprojecto representa um avanço significativo ao institucionalizar a inclusão social e económica como componente obrigatória dos projectos de urbanização, industriais e turísticos. Ao definir formas claras de envolvimento dos residentes, desde a participação societária até o acesso a meios de produção que gerem rendimento imediato, e ao estabelecer uma percentagem mínima de 15% do investimento total como retorno comunitário, a norma desloca o foco da caridade para a justiça distributiva.

Contudo, esta abordagem centrada exclusivamente na responsabilidade social dos investidores tem-se revelado limitada no contexto moçambicano, uma vez que frequentemente depende da boa vontade ou da estratégia de marketing corporativo das empresas, sem garantias efectivas de benefícios sustentáveis para as comunidades. Nesse sentido, é fundamental que a nova proposta de reforma da Lei de Terras vá além do apelo à responsabilidade social e reconheça de forma explícita o direito das comunidades de obter ganhos directos e concretos sempre que cedem ou atribuem o uso das suas terras a terceiros.

A cedência do direito de uso e aproveitamento da terra deve ser entendida como uma oportunidade estratégica de geração de renda para as comunidades, permitindo-lhes resolver problemas estruturais como o acesso a serviços sociais básicos, infra-estrutura, segurança alimentar e capacitação técnica (Porsani *et al.*, 2017; Salomão, 2020). Este

⁷ <https://landmatrix.org/list/deals/>

enquadramento reforça a visão da terra não apenas como um recurso cultural ou de subsistência, mas também como um activo económico que, quando bem negociado e protegido legalmente, pode contribuir significativamente para o desenvolvimento local. Nesse sentido, o estudo "Transmissibilidade dos direitos de uso e aproveitamento da Terra" aborda as implicações da transferência desses direitos no contexto da economia de mercado. O autor Tovele (2022) argumenta que a revisão da política de terras deve considerar os benefícios para as comunidades locais e o fortalecimento das finanças das famílias.

Assim sendo, a lei deve estabelecer instrumentos claros e vinculativos que assegurem a remuneração justa e proporcional às comunidades, decorrente da cedência dos seus direitos fundiários, de forma transparente e com salvaguardas contra abusos. Isso implica repensar a lógica da "compensação social" como uma obrigação moral e substituí-la por um regime de benefícios económicos directos, previamente definidos e obrigatórios no processo de consulta e negociação.

NOTAS CONCLUSIVAS

Apesar de o objectivo da revisão da Lei de Terras em Moçambique ser promover o uso sustentável e justo da terra, há riscos de que as mudanças fragilizem os direitos das comunidades se não houver garantias claras de fiscalização e participação efectiva.

O reconhecimento das comunidades como legítimas donas das terras que ocupam ainda é uma das maiores conquistas do país desde 1997. No entanto, essa conquista perde força quando as decisões são concentradas longe do nível local sem o envolvimento dos principais actores que são as comunidades. Uma descentralização bem feita e organizada com regras claras e responsabilidades partilhadas torna a gestão de terras mais justa.

É essencial também transformar a responsabilidade social dos investidores em algo mais do que um gesto de boa vontade. As comunidades devem ter garantias reais de benefícios que deixem marcas positivas para o seu futuro.

BIBLIOGRAFIA

AGOSTINHO, E., De Matos, C., Maria, R., & Medeiros, V. (2014). *CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária Acesso A Terra E Exploração Mineira Em Moçambique: que implicações para as comunidades locais Access To Land And Mining Exploration In Mozambique: what kind of implications for local communities* (Vol. 17, Número 9, pp. 599–621).

CHIZIANE, E. (2014). Lei de Terras: Entre a Lei e as Práticas na Defesa de Direitos sobre a Terra. Observatório do Meio Rural (OR #22). <https://evidencias.co.mz/2022/07/07/machismo-e-fraca-escolaridade-contribuem-para-que-mulheres-estejam-excluidas-na-governacao-da-terra>. Consulta em 05.05.2025
<https://naturaljustice.org/towards-the-reformation-of-mozambiques-land-laws-what-you-need-to-know>. Consulta em 07.05.2025

MANDAMULE, U. A. (2017). Discursos Sobre O Regime De Propriedade Da Terra Em Moçambique/Discourses on land ownership in Mozambique/Discours sur la propriété des terres au Mozambique. *Revista Nera*, (38), 41-67.

NORFOLK, S., & Tanner, C. (2007). *LEP Working Paper # 5 Workshop for Sub-Saharan Africa Food And Agriculture Organization Of The United Nations Support to the Legal Empowerment of the Poor (LEP) Improving tenure security for the rural poor-with the financial assistance of Norway under a Programme Cooperation Agreement Improving Tenure Security For The Rural Poor Mozambique-Country Case Study*.

NORFOLK, S. (2009). *Policy, Legal and Institutional Assessment Framework Large-Scale Land Acquisition for Agricultural Production Mozambique*.

PORSANI, J., Börjeson, L., & Lehtilä, K. (2017). The gap between anticipated and real benefits of a chinese investment in the Limpopo Valley. *Journal of Southern African Studies*, 1181–1198.

SALOMÃO, A. I. A. (2020). Land Based Investments in Mozambique: Challenges in Community Rights Protection, Participation and Benefit Sharing. Utrecht University.

TOVELE, A. (2022). Transmissibilidade dos direitos de uso e aproveitamento da terra: Quais são as suas implicações e quem beneficia? Observatório do Meio Rural.

WALKER, M. M. (2021). Protecting Smallholder Land Rights in Mozambique, 1997–2017: Unfinished Business? *African Studies Review*, 64(2), 315–338. <https://doi.org/10.1017/asr.2020.55>.

Os conteúdos são da exclusiva responsabilidade dos autores, não vinculando, para qualquer efeito, o Observatório do Meio Rural nem os seus parceiros ou patrocinadores

E-mail: office@omrmz.org

Endereço: Rua Faustino Vanombe, nº 81, 1º Andar.
Maputo – Moçambique