



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

LICENCIATURA EM DIREITO

TRABALHO DE FIM DO CURSO

REPRESENTAÇÃO COMUNITÁRIA NA ATRIBUIÇÃO DO DUAT

Discente:

Dalton da Ana Eusébio

Supervisor:

Mestre Vicente Manjate

Maputo

Julho de 2025



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

LICENCIATURA EM DIREITO

TRABALHO DE FIM DO CURSO

REPRESENTAÇÃO COMUNITÁRIA NA ATRIBUIÇÃO DO DUAT

Trabalho de Fim do Curso apresentado à
Faculdade de Direito da Universidade Eduardo
Mondlane como requisito parcial para a
obtenção do grau de licenciatura em Direito.

Discente:

Dalton da Ana Eusébio

Supervisor:

Mestre Vicente Manjate

Maputo

Julho de 2025



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

LICENCIATURA EM DIREITO

REPRESENTAÇÃO COMUNITÁRIA NA ATRIBUIÇÃO DO DUAT

JÚRI

MONOGRAFIA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE LICENCIATURA EM DIREITO

Presidente: _____

Supervisor: _____

Arguente: _____

DALTON DA ANA EUSÉBIO

Maputo, ____/____/____

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu, **Dalton da Ana Eusébio** declaro, por minha honra, que todo o conteúdo do presente trabalho é da minha autoria, fruto do estudo, investigação e trabalho árduo. Declaro igualmente que o mesmo TFC nunca foi apresentado no todo ou em parte para obtenção de qualquer grau académico em nenhuma outra instituição de ensino, sendo, por conseguinte, labor das minhas próprias opiniões. As fontes consultadas foram, em respeito aos direitos autorais, devidamente citadas e referenciadas.

O Autor

(Dalton da Ana Eusébio)

DEDICATÓRIA

Dedico estas singelas notas à Ana Leonor Malaiçane e Eusébio Bulobiane, meus queridos pais, a quem tudo devo.

A mim, por, perante situações adversas à minha vontade, e que essas, certamente, reuniam todas as condições necessárias para a minha desistência. Persisti e continuei a lutar, pelo que, neste momento, encontro-me numa fase derradeira desta caminhada.

Ao meu irmão, Ervinio da Ana Eusébio pelo suporte durante todo processo académico e não só.

À minha futura esposa e aos nossos futuros filhos que o destino nos reserva.

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao criador de toda a existência, o todo onnipotente e onnisciente, pela vida, pela força para continuar a lutar e por ser um guia celestial supremo em minha caminhada.

Aos meus ancestrais que, embora não estejam presentes fisicamente, sei que, são seres protectores a quem devo respeito, atenção e gratidão.

Às raízes do meu ser, Ana Leonor Malaiçane e Eusébio Bulobiane, meus queridos pais, pelo esforço e sacrifício em abono da minha educação. Sois a minha perpétua inspiração, razão do meu existir e das minhas lutas.

Ao meu irmão, Ervinio da Ana Eusebio pelo apoio incondicional, até então.

Ao meu abnegado supervisor, Mestre Vicente Manjate, que não obstante a sua agenda apertada, anuiu prontamente o meu pedido, granjeia a minha sempiterna gratidão *“ab imo corde.”*

Ao corpo docente da Faculdade de Direito da UEM, artífices do saber que norteou a minha formação e a todos funcionários da FADUEM, pelo suporte inestimável.

Aos nobres colegas de turma e leais amigos, companheiros de jornada, em especial ao, Frenk Augusto, Neves Mabunda, Idálio Djedje, Samuel Paúnde, Wilson Vubil, Ivan Cossa, Madalena Sande, Rebeca Ouana, Daurilia Boca, Evlizzy Alfandega, Clarete Chicué, Kelvin Rungo, Abiatar Chichongue, Faisal Bacar e António Óscar, a quem rendo meu apreço mais sincero.

A todos, com o mais profundo respeito e reconhecimento, dedico minha mais sincera e calorosa gratidão.

EPÍGRAFE

“Mesmo quando tudo dizia ‘pare’, eu ouvi o meu coração dizer ‘mais uma vez’”.

Clarice Lispector

RESUMO

Em Moçambique, o regime jurídico da terra é regido por princípios consagrados na Constituição da República e na Lei de Terras (lei n.º 19/97), que reconhecem o DUAT às comunidades locais com base na ocupação tradicional, mesmo sem título formal. No entanto, apesar desse reconhecimento legal, a implementação prática desses direitos enfrenta obstáculos significativos, pois, há fragilidades na forma como essas comunidades são representadas nos processos formais de atribuição do DUAT a terceiros. Um dos desafios reside na falta de mecanismos claros e eficazes para assegurar que a representação das comunidades seja legítima, participativa e transparente. Muitas vezes, os representantes envolvidos nos processos de consulta não são eleitos de forma democrática ou não reflectem a diversidade de interesses da comunidade. Isso pode levar a validação de processos de consulta comunitária que não espelham a vontade das comunidades locais, isto é, o consentimento dado a concessão do DUAT a terceiros não é verdadeiramente livre, prévio e informado. Além disso, há conflitos entre o direito costumeiro e o direito formal, com a legislação nem sempre reconhecendo ou incorporando adequadamente as formas tradicionais de organização social e gestão da terra. Esse descompasso jurídico dificulta a protecção efectiva dos direitos comunitários e contribui para a marginalização dos sistemas locais de governação da terra. Esses problemas têm como implicações os conflitos de terra e as desigualdades sociais e económicas. A terra, sendo um recurso essencial para a agricultura de subsistência e a cultura local, torna-se foco de disputas que colocam em risco a estabilidade social e ambiental. Portanto, o instituto da representação comunitária é de suma importância porque permite o uso sustentável da terra, assegura os direitos das comunidades locais e permite que se não verifiquem situações de conflito de terras em Moçambique, contribuindo para o desenvolvimento do país.

Palavras-chave: representação comunitária; comunidades locais; DUAT; mecanismos de consulta;

ABSTRACT

In Mozambique, the legal framework of land is governed by principles enshrined in the Constitution of the Republic and the Land Law (Law No. 19/97), which recognizes DUAT for local communities based on traditional occupancy, even without formal title. However, despite this legal recognition, the practical implementation of these rights faces significant obstacles, as there are weaknesses in how these communities are represented in the formal processes of assigning DUAT to third parties. One of the challenges lies in the lack of clear and effective mechanisms to ensure that the representation of communities is legitimate, participatory, and transparent. Often, the representatives involved in the consultation processes are not elected democratically or do not reflect the diversity of interests of the community. This can lead to the validation of community consultation processes that do not reflect the will of the local communities, that is, the consent given for the granting of the DUAT to third parties is not truly free, prior, and informed. Furthermore, there are conflicts between customary law and formal law, with legislation not always adequately recognizing or incorporating traditional forms of social organization and land management. This legal mismatch hinders the effective protection of community rights and contributes to the marginalization of local land governance systems. These problems have implications for land conflicts and social and economic inequalities. Land, being an essential resource for subsistence agriculture and local culture, becomes the focus of disputes that threaten social and environmental stability. Therefore, the institution of community representation is of utmost importance because it allows for the sustainable use of land, ensures the rights of local communities and prevents land conflict situations in Mozambique, contributing to the country's development.

Keywords: community representation; local communities; DUAT; consultation mechanisms;

LISTA DE ABREVIATURAS E INDICAÇÕES DE LEITURA

1. Principais abreviaturas

- **Al. (s)** – Alínea (s)
- **Apud** – Citado por
- **Art.º (s)/arts.** – Artigo (s)
- **BR** – Boletim da República
- **CRM** – Constituição da República de Moçambique
- **CRPM** – Constituição da Republica Popular de Moçambique
- **CRPM75** – Constituição da República de Moçambique de 1975
- **CRM90** – Constituição da República de Moçambique de 1990
- **CC** – Código Civil
- **CPC** – Código do Processo Civil
- **Cfr** – Confira/confrontar
- **Dec.** – Decreto
- **DUAT** – Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
- **Ed.** – Edição
- **FDUEM** – Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane
- **Ibidem ou Ibid.** – Na mesma obra
- **LA** – Lei do Ambiente
- **LFFB** – Lei de Florestas e Fauna Bravia
- **LM** – Lei de Minas
- **LT** – Lei de Terras
- **N.º(s)** – Número(s)
- **Op. cit.** – (*Opere Citato*) – Obra citada
- **P/ pp/ pág.** – Página
- **PNT** – Política Nacional de Terras
- **RLT** – Regulamento da Lei de Terras
- **RLFFB** – Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia
- **RLOLE** – Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado
- **ROCT** – Regulamento de Ocupação e Concessão de Terrenos nas Províncias Ultramarinas
- **ss.** – Seguintes
- **SPGC** – Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro

- **TFC** – Trabalho de Fim de Curso
- **Vol.** – Volume

INDICAÇÕES DE LEITURA

- i. As referências bibliográficas são citadas pelo apelido e nome do autor, data, título, editora, local de publicação e página;
- ii. As notas de rodapé têm dupla função; nalguns casos, serão usadas para citar a fonte em que se extraiu o conteúdo transcrito no texto e, noutros, serão usadas para explicar um assunto ou facto pouco claro no texto;
- iii. Sempre que seja necessário destacar um assunto, uma ideia ou um conceito, será utilizado o modo itálico entre aspas;
- iv. O modo itálico será ainda empregue para fazer referência à língua estrangeira.

ÍNDICE

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE	i
DEDICATÓRIA.....	ii
AGRADECIMENTOS	iii
EPÍGRAFE	iv
RESUMO	v
ABSTRACT	vi
LISTA DE ABREVIATURAS E INDICAÇÕES DE LEITURA.....	vii
INDICAÇÕES DE LEITURA.....	ix
INTRODUÇÃO.....	12
CONTEXTUALIZAÇÃO	12
JUSTIFICATIVA	13
DELIMITAÇÃO DO TEMA	14
a. Delimitação substancial.....	14
b. Delimitação espacial.....	14
PROBLEMA JURÍDICO	15
OBJECTIVOS	15
OBJECTIVO GERAL	15
OBJECTIVOS ESPECIFICOS	15
METODOLOGIA DE PESQUISA	16
CAPÍTULO I: O QUADRO JURÍDICO DO DIREITO À TERRA EM MOÇAMBIQUE	17
1.1. O direito à terra no último período da administração colonial em Moçambique	17
1.1.1. Direito das comunidades locais à terra	18
1.2. A terra após a independência nacional (1975).....	20
1.2.1. A primeira lei de terras	22

1.3. Constituição de 1990	26
1.4. A política nacional de terras (Resolução n.º 10/95, de 17 de Outubro)	28
1.5. A lei de terras (Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro).....	31
1.6. A terra na constituição de 2004	33
CAPÍTULO II: REPRESENTAÇÃO DAS COMUNIDADES LOCAIS	35
2.1. Reconhecimento das comunidades locais	35
2.2. Conceito e elementos da comunidade local	36
2.3. Natureza jurídica	37
2.4. Direitos e deveres das comunidades locais	38
2.4.1. Direitos das comunidades locais.....	38
2.4.2. Deveres das comunidades locais	40
2.5. Competências ou actuação da comunidade local.....	41
2.6. O instituto da co-titularidade dos membros das comunidades locais	43
2.7. Órgãos locais e comunidades locais.....	45
2.8. Processo de consulta comunitária	47
RECOMENDAÇÕES.....	54
BIBLIOGRAFIA	55
OBRAS DE REFERÊNCIA	55
LEGISLAÇÃO	56
PERIÓDICOS	57
OUTRAS FONTES	58

INTRODUÇÃO

O presente trabalho de fim do curso tem como objecto o seguinte tema: **“REPRESENTAÇÃO COMUNITÁRIA NA ATRIBUIÇÃO DO DUAT”**. O mesmo foi produzido com vista à obtenção do grau de Licenciatura em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (FDUEM).

CONTEXTUALIZAÇÃO

O acesso à terra em Moçambique é regulado por um regime jurídico peculiar, onde o Estado é que detém o direito de propriedade sobre a terra¹ e os cidadãos e as comunidades locais apenas são conferidos o Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT)². Esse modelo visa, segundo o Prof. Eduardo Chiziane³ *“assegurar os direitos do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais, assim como promover o investimento e o uso sustentável e equitativo destes recursos.”*

A Lei de Terras (Lei n.º 19/97, de 01 de Outubro), doravante LT, no n.º 2, do art. 13, reconhece o direito das comunidades locais à terra que ocupam segundo as práticas e normas costumeiras que não contrariem a Constituição da República de Moçambique (CRM), mesmo que não possuam títulos formais. Contudo, na prática, a atribuição do DUAT para investidores ou outros agentes externos frequentemente envolve o processo de consulta comunitária⁴, cuja eficácia depende da representação legítima dessas comunidades⁵. Ocorre que não existem critérios claros e padronizados na legislação para definir quem deve

¹ Cfr., n.º 1, do art. 109 da Constituição da República de Moçambique (CRM) de 2004 e art. 3 da Lei de Terras (LT).

² Conforme o disposto no n.º 2 do art. 110 da CRM, conjugado com a al. a), do art. 12 da LT e o n.º 1 do art. 9, do Regulamento da Lei de Terras (RLT).

³ CHIZIANE, Eduardo (2007), *Implicações jurídicas do debate sobre a implementação da legislação de terras*. Maputo, p. 12.

⁴ Cfr., n.º 2, do art. 13 da LT.

⁵ O art. 30 da LT, dispõe que os mecanismos de representação das comunidades locais no que respeita aos direitos de uso e aproveitamento da terra são fixados por lei, entretanto, segundo Prof. Eduardo Chiziane in *“Implicações jurídicas do debate sobre a implementação da legislação de terras”*, 2007, p. 29, até aqui a referida lei não foi aprovada, o que traz dificuldades na aplicação da LT.

representar a comunidade nesses processos, ou seja, no dizer do Prof. Eduardo Chiziane⁶, ficam por clarificar os mecanismos de designação ou legitimação das pessoas que representam as comunidades locais (o sublinhado é nosso). Por um lado, a Lei de Florestas e o respectivo regulamento (Lei n.º 10/99, de 7 de Julho e Dec. n.º 12/2002, de 6 de Junho, respectivamente) estabelecem uma representação sob ponto de vista numérico, ao exigir a assinatura de, pelo menos, dez representantes nos processos de auscultação da comunidade (al. a), do n.º 4, do art. 7). Entretanto, embora o actual n.º 2 do art. 27 do RLT apresente um modo de representação não numérico diferentemente do que acontecia antes da introdução da nova redação do mesmo pelo Dec. n.º 43/2010, de 20 de Outubro, que estabelecia um mínimo de três e um máximo de nove representantes da comunidade local, os critérios de representação desta ainda não se mostram objectivos e claros o que abre espaço para distorções, manipulações e decisões tomadas sem o real consentimento da população local. Isso tem gerado conflitos de terra, exclusão social, perda de terras e degradação da confiança nas instituições.

Neste contexto, torna-se essencial analisar os desafios relacionados à representação comunitária no processo de atribuição do DUAT, bem como os impactos que essa lacuna pode ter sobre os direitos das comunidades sobre a terra.

JUSTIFICATIVA

A terra constitui um dos pilares centrais da vida económica, social e cultural em Moçambique, sobretudo para as comunidades rurais, que dependem directamente dela para a sua sobrevivência e identidade. Embora a legislação moçambicana, particularmente a LT, reconheça os direitos das comunidades locais sobre a terra que tradicionalmente ocupam, a efectivação desses direitos enfrenta diversos desafios na prática. Um dos principais entraves é a falta de critérios legais claros sobre a representação das comunidades locais nos processos de consulta e atribuição do DUAT⁷. Em muitas situações, representantes são escolhidos sem

⁶CHIZIANE, Eduardo (2007), *Implicações jurídicas do debate sobre a implementação da legislação de terras*. Maputo p. 29.

⁷ O que o Prof. Eduardo Chiziane identificou como uma das “principais lacunas, insuficiências e contradições que resultam da aplicação prática da referida Legislação” (legislação de terras), e classificou-os como sendo um dos “principais constrangimentos jurídicos na implementação da legislação sobre terras”, p. 14-15.

transparência ou sem legitimidade perante a comunidade, o que compromete a autenticidade do consentimento e fragiliza a protecção dos direitos colectivos. Essa falha tem contribuído para a ocorrência de conflitos de terra, desalojamento social e desconfiança das instituições estatais. Além disso, ela ameaça os objectivos de desenvolvimento sustentável e inclusão social, pois permite a exploração de recursos sem o devido respeito pelos direitos das comunidades.

Assim sendo, este estudo justifica-se pela necessidade de analisar criticamente a representação comunitária no processo de atribuição do DUAT, à luz da legislação vigente e da realidade prática no país. A pesquisa busca contribuir com propostas que reforcem a participação legítima das comunidades, promovendo maior justiça social, segurança jurídica e respeito pelos direitos sobre a terra.

DELIMITAÇÃO DO TEMA

a. Delimitação substancial

Este estudo foca-se na análise da representação das comunidades locais no processo de atribuição do DUAT em Moçambique, com ênfase nos desafios jurídicos decorrentes da ausência de critérios claros e objectivos para a legitimação dos seus representantes.

b. Delimitação espacial

A pesquisa limita-se ao contexto jurídico moçambicano, tendo como base principal a CRM, a LT e os respectivos regulamentos e documentos orientadores relacionados as consultas comunitárias. O estudo não se propõe a tratar de outras formas de uso da terra fora do âmbito do DUAT, nem de questões urbanas, focando-se exclusivamente na realidade rural e comunitária, onde os efeitos dessa problemática são mais visíveis e recorrentes.

c. Delimitação temporal

O estudo foca no período de 1962 aos dias de hoje por abranger a ultima administração colonial portuguesa em Moçambique, cuja relevância se impõe devido a regulação da terra pelo Decreto nº 43.894, de 14 de Setembro de 1961 (ROCT), que trouxe novas formas de reger a terra em Moçambique o que teve um impacto directo nas comunidades moçambicanas, principalmente as locais que, outrora consideradas indígenas.

PROBLEMA JURÍDICO

Diante da previsão legal de que a atribuição do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra a terceiros depende de consulta previa às comunidades locais, surge a questão central:

Como a ausência de critérios legais claros para a representação das comunidades locais compromete a legitimidade da consulta comunitária e a efectivação dos direitos das comunidades sobre a terra em Moçambique?

OBJECTIVOS

OBJECTIVO GERAL:

- Contribuir para a compreensão do regime jurídico da representação das comunidades locais em Moçambique.

OBJECTIVOS ESPECIFICOS:

1. Identificar na história de Moçambique o tratamento jurídico conferido às comunidades locais;
2. Apresentar os fundamentos legais do reconhecimento das comunidades locais na actual legislação;
3. Apontar as formas e os critérios legais vigentes para a representação das comunidades locais na atribuição do DUAT e como elas influem para o surgimento de conflitos relacionados à terra;
4. Propor soluções para a legitimação de representantes comunitários.

METODOLOGIA DE PESQUISA

O método é uma sequência ordenada de meios com vista a atingir um objetivo⁸. Em outras palavras, o método é o conjunto de actividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permitem alcançar conhecimentos válidos e verdadeiros, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões científicas⁹. Nestes termos, a metodologia é o estudo dos métodos científicos e técnicos, assim como dos procedimentos utilizados numa disciplina científica determinada¹⁰, ou seja, metodologia é o conjunto de métodos, processos ou técnicas que, combinados sistematicamente entre si, nos levam ao desenvolvimento do trabalho científico¹¹.

Foi neste diapasão que, para a elaboração deste trabalho, fez-se o uso do método de investigação indutivo-dedutivo, que segundo Maria de Andrade Marconi¹² *et al* " *O método indutivo é aquele que nos permite chegar à afirmação de um princípio geral após a observância do particular; já o método dedutivo parte de princípios gerais para se chegar a uma compreensão particular*", entretanto, a aplicação da *indução-dedução* nos estudos das ciências humanas e sociais como o Direito é apenas parcial¹³. Com isto, quis dizer-se que recorreu-se às consultas bibliográficas de manuais, dissertações de mestrado, revistas e análise interpretativa da legislação vigente na ordem jurídica interna.

⁸ CISTAC, Gilles (2014), *Lições Policopiadas de Metodologia Jurídica*. FADUEM, Maputo, Moçambique, p. 5.

⁹ MARCONI, Maria de Andrade e LAKATOS, Eva Maria (2003), *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5.^a ed. Atlas Editora. São Paulo, Brasil, p. 83.

¹⁰ CISTAC, Gilles, *op. cit.*, p. 5.

¹¹ HENRIQUES, Henriques José (2020), *Textos de Apoio ao Estudante. Guia Prático para o Desenvolvimento da Monografia Jurídica*. Maputo: FDUEM, p. 2.

¹² MARCONI, Maria de Andrade, *op. cit.*, p. 91 e ss.

¹³ HENRIQUES, Henriques José, *op. cit.*, p. 2.

CAPÍTULO I: O QUADRO JURÍDICO DO DIREITO À TERRA EM MOÇAMBIQUE

1.1. O direito à terra no último período da administração colonial em Moçambique

Durante o período colonial, o regime jurídico da terra em Moçambique reflectia uma lógica de exclusão sistemática, concebida para favorecer os interesses coloniais e assegurar a subordinação económica da população africana.

Uma das características do colonialismo consistiu precisamente na expropriação brutal das terras dos então chamados nativos, especialmente as mais férteis, sendo as populações locais relegadas às terras marginais¹⁴. Conforme Albino José Eusébio¹⁵

“até a assinatura do acordo de Lusaka, a maioria das terras férteis e de fácil acesso era ocupada por brancos colonizadores e grandes latifundiários estrangeiros. Os negros e os “outros da colonização”, mestiços, afro-chineses ou sino-africanos etc., ocupavam as terras mais pobres e de difícil acesso, com dimensões pequenas onde geralmente praticavam a agricultura familiar e de sequeiro.”

Na última fase da administração colonial em Moçambique, a terra era regida pelo Regulamento de Ocupação e Concessão de Terrenos nas Províncias Ultramarinas (ROCT) aprovado pelo Dec. n.º 43.894, de 6 de Setembro de 1961. Segundo este regulamento no seu art. 2, *constituem património de cada província ultramarina, embora sujeitos a regime especial, os terrenos vagos*. O n.º 1 deste dispositivo legal, dispõe que, *consideram-se vagos os terrenos que não tenham entrado definitivamente no regime de propriedade privada ou de domínio público*. Segundo Tomás Bernadinho¹⁶, “podemos daqui concluir que os terrenos até à proclamação da independência nacional, eram constituídos por terrenos vagos que pertenciam ao património da Província, terrenos que não tinham ingressado

¹⁴ JOSÉ, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar, p. 7.

¹⁵ EUSÉBIO, Albino José, *Os direitos sobre os territórios: ‘comunidades locais’ e os projetos de desenvolvimento em Moçambique*, in, AbeAfrica: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos, Outubro de 2019, vol. 03, n.º 03, p. 157.

¹⁶ BERNADINHO, Tomás, *Implementação da actual legislação moçambicana de terras nos primeiros 10 anos*, Tese de Mestrado, p. 46.

definitivamente no regime de propriedade privada dos particulares ou aqueles pertencentes ao domínio público.” Ainda segundo este autor¹⁷

“não obstante existir a figura de património da Província constituída por terrenos vagos, não podemos considerar esta categorização como um fenómeno indicador de existência de uma espécie de propriedade mista da terra. Enquanto património da província, a terra nessa qualidade constituía património privativo da província quando ainda não tivesse feito a sua disposição a favor dos particulares. Neste sentido, podemos concluir que em 1975 dominava a propriedade privada sobre a terra em Moçambique.”

1.1.1. Direito das comunidades locais à terra

Em 1961 é revogado o Estatuto dos Indígenas Portugueses das Províncias da Guiné, Angola e Moçambique¹⁸. O Estado Português assumia ter-se atingido o patamar de se poder dispensar um regime especial para os indígenas, como expresso no Dec.-Lei n.º 43.894, de 6 de setembro de 1961¹⁹. Tomás Bernadinho²⁰ citando o art. 224 e o parágrafo único, respectivamente, do ROCT, dispõe que

“analisando o ROCT, verifica-se que as comunidades rurais foram nele consideradas como vizinhas das regedorias. A particularidade do direito dos vizinhos das regedorias à terra é que ele tinha um carácter colectivo, devendo as suas terras serem ocupadas, usadas e fruídas de forma conjunta na forma consuetudinária, sem direito de propriedade individual.”

¹⁷ BERNADINHO, Tomás, *Implementação da actual legislação moçambicana de terras nos primeiros 10 anos*, Tese de Mestrado, p. 46.

¹⁸ Decreto-Lei n.º 39 666, de 20 de maio de 1954.

¹⁹ LOPES, Rafael (2020), *O Regime de Propriedade da Terra em Moçambique: do Costume das Sociedades Tradicionais no Período Colonial à Consolidação Jurídica no Pós-Independência, 1884-2020*, Nova school of law, p. 49.

²⁰ BERNADINHO, Tomás, *op. cit.*, p. 48.

Por sua vez, Rafael Lopes²¹ apoiando-se no mesmo artigo citado acima, diz que

“não parece, então, que estejamos numa situação fundamentalmente diferente daquela estabelecida pelos decretos de 1918²² e 1944²³ relativamente às reservas indígenas. Aos indígenas continua a ser atribuído um espaço específico sob o qual os mesmos não podem adquirir direitos de propriedade, se a ocupação e utilização das terras se desenvolver na forma consuetudinária.”

No entanto, diz ainda este autor²⁴ que, *“o preâmbulo do Decreto n.º 43.894 é claro ao estabelecer que todos os cidadãos podem obter concessões e adquirir direitos de propriedade. Os agora designados “vizinhos das regedorias” passam a poder registar a sua propriedade nos mesmos termos que os colonos.”* Isto é, os moçambicanos podiam ocupar terrenos de forma conjunta ou individual²⁵.

Segundo Maria de Quadros²⁶ *“A ocupação, uso e fruição conjunta era feita na forma costumeira por populações das zonas rurais, não conferia o direito de propriedade individual e era regulada pelos respectivos usos e costumes”*²⁷.

A ocupação individual, tanto por moçambicanos, como por estrangeiros, era feita ao abrigo de três formas²⁸:

²¹ LOPES, Rafael (2020), *O Regime de Propriedade da Terra em Moçambique: do Costume das Sociedades Tradicionais no Período Colonial à Consolidação Jurídica no Pós-Independência, 1884-2020*, Nova school of law, p. 50.

²² Decreto n.º 3.983, de 16 de março de 1918, que aprova o Regulamento para a Concessão de Terrenos do Estado na Província de Moçambique.

²³ Decreto n.º 33.727, de 22 de junho de 1944, que aprova o Regulamento para a Concessão de Terrenos do Estado nas Colónias Continentais de África.

²⁴ LOPES, Rafael (2020), *op. cit.*, p. 50.

²⁵ DE QUADROS, Maria da Conceição (2004), *Manual de Direito da Terra*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, p. 27.

²⁶ Acrescenta Maria de Quadros, na nota de rodapé da referida obra, dizendo que *“essas zonas rurais eram divididas em regedorias chefiadas por um regedor ou regulo”*, p. 27.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

- a) Aforamento²⁹;
- b) Arrendamento;
- c) Compra e venda.

Com isto, é de concluir que, no período da última administração colonial portuguesa em Moçambique, o direito à terra pelas populações rurais moçambicanas a que o colonizador chamou de indígenas, era reconhecido por aquele desde os primórdios da colonização³⁰. No entanto, essas populações só podiam ocupar as terras colectivamente de acordo com os seus usos e costumes e não dava direito a constituição do direito de propriedade. Entretanto, vislumbrava-se no ROCT, a possibilidade destes (vizinhos das regedorias), apropriarem-se individualmente dos terrenos classificados como de 2ª classe, através de uma autorização do governador do distrito e desde que haja povoações e culturas, como também, por intermédio do foro e arrendamento de terrenos de 1ª e 3ª classe, nos termos dos arts. 226 e 229, respectivamente, do ROCT.

1.2. A terra após a independência nacional (1975)

O sistema dual de posse de terra, a expropriação das famílias pretas moçambicanas de melhores terras e a subalternização da produção camponesa pelo estado colonial durou até a independência de Moçambique em 1975³¹.

²⁹ *Ibidem*, explica Maria de Quadros na nota de rodapé que “também designado por empraçamento ou enfiteuse, e tratado no Código Civil nos artigos 1491 e seguintes. Este direito pressupõe o desmembramento do direito de propriedade em dois domínios, denominados directo e útil. O domínio directo continua a pertencer o proprietário ou senhorio, neste caso, Estado colonial, e o domínio útil ao foreiro ou enfiteuta. O foreiro ou enfiteuta pode tornar-se proprietário, através da “remição do foro”, isto é, o pagamento de vinte foros. O termo “foro” significa o pagamento devido pelo foreiro ao senhorio ou proprietário. A enfiteuse é um dos vestígios do direito à terra, desenvolvido na Ásia e na Europa da idade média, e foi abolido em muitos países, como por exemplo, Índia e Portugal”, p. 27.

³⁰ BERNADINHO, Tomás, *Implementação da actual legislação moçambicana de terras nos primeiros 10 anos*, Tese de Mestrado, p. 48.

³¹ EUSÉBIO, Albino José, *Os direitos sobre os territórios: ‘comunidades locais’ e os projectos de desenvolvimento em Moçambique*, in, AbeAfrica: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos, Outubro de 2019, vol. 03, n. 03, p. 159.

A primeira constituição moçambicana de 1975 veio romper com uma ordem sobre a terra caracterizada pela estratificação da terra segundo o regime de uso e aproveitamento a que esteve submetida, nomeadamente as terras sob o regime de propriedade privada, terras sob o regime do domínio público e o bloco de terras sob o regime das diferentes ordens costumeiras³². Com isso, é de se dizer que este diploma legal, sob forte influência socialista, veio nacionalizar a terra e os demais recursos naturais e submeteu ao Estado a determinação das condições do seu uso e aproveitamento³³ com o intuito de operar a utilização dos recursos em benefício de toda a sociedade³⁴. No entanto, por outro lado, reconhece e garante a propriedade pessoal³⁵.

Tanner citado por Rafael Lopes³⁶ *“assistia-se, assim, a uma libertação que não significou o retorno da terra para as mãos daqueles das quais essa terra foi retirada, aprofundando, à semelhança do que o colonialismo fizera durante séculos, as alterações na relação das populações rurais com a terra e com o Estado.”*

Rachel Knight citada por Rafael Lopes³⁷ argumenta que

“a lógica de continuidade de sérios atentados ao costume não parece ter terminado com a libertação do povo moçambicano. A atuação do Estado moçambicano, nos primeiros anos de independência, não só deu continuidade ao sistema de subjugação do costume, como significou, para o mesmo, novos obstáculos. Em vez de olharem para as instâncias oficiais como o nascimento de uma oportunidade de verem finalmente reconhecidas as suas práticas, as comunidades tradicionais olharam para o Estado com um profundo sentimento de

³² GILLES, Cistac (2003), *Aspectos jurídicos, econômicos e sociais do uso e aproveitamento da terra*, Faculdade de Direito UEM, Maputo, p. 4.

³³ Cfr., art. 8, da CRPM.

³⁴ LOPES, Rafael (2020), *O Regime de Propriedade da Terra em Moçambique: do Costume das Sociedades Tradicionais no Período Colonial à Consolidação Jurídica no Pós-Independência, 1884-2020*, Nova school of law, p. 58.

³⁵ Cfr., art. 12, da CRPM.

³⁶ TANNER, Christopher- *“Law-Making in an African Context: the 1997 Mozambican Land Law”*, apud LOPES, Rafael (2020), *op. cit.*, pp. 58-59.

³⁷ KNIGHT- Rachel- *Camponeses Realities: Their Experiences and Perceptions of the 1997 Land Law*, apud LOPES, Rafael, *op. cit.*, p. 59.

suspeição. O projecto corporativista e socialista do Estado independente que aprofundava as diferenças entre o oficial e o tradicional.”

O governo apostou na estatização das antigas fazendas coloniais e na cooperativização da produção agrícola, buscando romper com a lógica de exploração de homem pelo homem que marcou o período colonial³⁸. José Gil Vicente citado por José Albino Eusébio³⁹ diz que “*este facto evidencia que a nacionalização da terra promovida pelo governo socialista pós-independência não levou necessariamente a redistribuição das terras, mas a “transformação das propriedades agrícolas privadas, em machambas estatais”*”.

1.2.1. A primeira lei de terras

Até a proclamação da independência de Moçambique em 1975, vigorava no país o ROCT. Este regulamento foi implicitamente revogado pela Lei n.º 6/79, de 3 de julho⁴⁰, primeira lei moçambicana de terras aprovada depois da independência⁴¹.

A Constituição Moçambicana (1975) definiu como objectivos fundamentais do Estado, entre outros, a eliminação das estruturas de opressão; e a extensão e reforço do poder popular democrático⁴². A concretização destes objectivos implicou uma forte intervenção do Estado

³⁸ EUSÉBIO, Albino José, *Os direitos sobre os territórios: ‘comunidades locais’ e os projetos de desenvolvimento em Moçambique*, in, AbeAfrica: Revista da Associação Brasileira de Estudos Africanos, Outubro de 2019, vol. 03, n.º 03, p. 160.

³⁹ VICENTE, José Gil. *Direito a terra e ao território em Moçambique no período colonial e após a independência*, apud EUSÉBIO, Albino José, *op. cit.*, p. 160.

⁴⁰ Explica BERNADINHO, Tomás, *op. cit.*, na sua nota de rodapé que “ Revogação implícita porque a Lei nº 6/79, de 3 de Julho, primeira lei de terras, não chegou a incluir uma norma de revogação expressa do ROCT. Essa omissão não representa na nossa opinião, a manutenção em vigor daquele regulamento, pois na prática fora revogado pela primeira constituição moçambicana de 1975, ao dispor no seu artigo 71º que toda a legislação anterior contrária a ela ficava automaticamente revogada. Ora com a criação de um novo regime do direito à terra, o ROCT, que regulava o acesso à terra sob os auspícios predominantemente de propriedade privada, ficara, na nossa opinião, revogado com a entrada em vigor da nova constituição no dia 25 de junho de 1975”, p. 88.

⁴¹ *Ibidem*, p. 88.

⁴² Art. 4 da CRPM.

na economia, tendo as nacionalizações – incluindo da terra – sido um instrumento de extrema importância nesse processo⁴³.

O princípio de que a terra é propriedade do Estado foi retomado pelo legislador ordinário que elaborou e aprovou a primeira lei de terras depois da independência nacional⁴⁴. Com efeito, este dispositivo legal, além de declarar a terra propriedade do Estado como foi consagrado na Constituição de 1975, ele foi mais longe ao considerar também que, a terra não pode ser vendida ou por qualquer outra forma alienada, nem arrendada, hipotecada ou penhorada⁴⁵.

No mesmo preceito legal que declarou a terra como propriedade do Estado, pela primeira vez, aparece nele de forma implícita a criação da figura jurídica do DUAT⁴⁶, como um mecanismo prático para que, sendo a terra propriedade do Estado, através dele os sujeitos de direito tenham acesso à terra para diversos fins⁴⁷.

O objectivo da lei de terras era essencialmente regular o uso e aproveitamento, criando instituições cujo funcionamento tornaria possível a planificação socialista das actividades ligadas à terra⁴⁸. Por outro lado, tendo como fim último o reforço e desenvolvimento de formas de propriedade socialista, o Estado estimulava a integração das explorações familiares da terra em cooperativas⁴⁹.

Quanto a titularidade do DUAT, a LT de 1979, previa como sujeitos as pessoas singulares e colectivas com capacidade jurídica⁵⁰, *não se vislumbrando nela, qualquer dispositivo legal que abordasse a situação das comunidades locais como entes susceptíveis de titularem o DUAT*, isto é, o que é central neste período é a ausência das comunidades locais enquanto sujeitos titulares de direitos sobre a terra⁵¹.

⁴³JOSÉ, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar, p. 13.

⁴⁴ Cfr., n.º 1, do art. 1 da Lei n.º 6/79, de 3 de Julho.

⁴⁵ *Ibidem*, n.º 2.

⁴⁶ *Ibidem*, n.º 4.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 89.

⁴⁸ JOSÉ, André, *op. cit.*, p. 13.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 13.

⁵⁰ Cfr., art. 4 da Lei n.º 6/79, de 3 de Julho.

⁵¹ JOSÉ, André, *op. cit.*, p. 14.

A ausência das comunidades locais pode ser interpretada como uma consequência do posicionamento político-ideológico em relação as lideranças comunitárias, muitas vezes associadas ao “tribalismo” e ao poder colonial⁵².

Foram, por isso, combatidas as reivindicações identitárias e as formas locais de organização política, económica e social que não se reconduzissem à filosofia veiculada pelo Governo. Neste sentido, a FRELIMO foi adversa ao “regionalismo”, “tribalismo”, “tradicionalismo”, etc., encontrando nas assembleias do povo e nas organizações democráticas de massas, enquanto estruturas do partido, os mecanismos de representação e de participação dos cidadãos⁵³.

Weiss *et al* citado por José André⁵⁴ “*este posicionamento também resulta de um entendimento errado sobre as instituições e regras costumeiras e o poder tradicional (régulos, reis, chefes, etc.), muitas vezes entendidos como sinónimos.*” Concluindo-se, incorrectamente, que o controlo descentralizado dos recursos naturais implica um regresso ao passado, ao mítico governo dos “chefes” pré-coloniais, como os gestores absolutos de terras e demais recursos naturais⁵⁵.

O esclarecimento desta questão foi vital para o desenvolvimento posterior da legislação de terras em Moçambique. Contudo, até então as comunidades locais e respectivas instituições, assim como os mecanismos costumeiros de acesso, posse e transmissão de direitos sobre a terra, não tinham sido contemplados pela legislação nacional⁵⁶.

⁵² JOSÉ, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar, p. 14.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 15.

⁵⁵ WEISS, Gregory W., ELISEU, Julieta e NHACHUNGUE, Erasmo (1994), “*Security, Conflict, and Reintegration in Mozambique: Case Studies of Land Access in the Postwar Period*”, *apud* JOSÉ, André, *op. cit.*, p. 15.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 15.

1.2.2. O regulamento da primeira lei de terras (Dec. n.º 16/87, de 15 de Julho)

Em 1987, Moçambique aderiu aos programas de reajustamento estrutural⁵⁷ preconizado pelo Banco Mundial, iniciando-se uma fase de transição para a economia de mercado e para a democracia multipartidária⁵⁸.

O preâmbulo do RLT dispõe expressamente a exigência de atribuição e descentralização de competências para a concessão do DUAT para os diversos fins⁵⁹. Isto reflecte esse contexto de transição, especialmente em matéria de reconhecimento de direitos sobre a terra e distribuição de competências para sua adjudicação⁶⁰.

Contudo, o RLT mantém a dinâmica de um sistema onde não se vislumbra qualquer participação das instâncias que, por um lado, estão mais próximas dos cidadãos, e que, por outro, ainda que anteriormente instrumentalizadas pelo poder colonial, conservam ainda as bases do direito consuetudinário⁶¹.

É no Capítulo XI do RLT que efectivamente encontramos uma substancial adequação à realidade tradicional. À semelhança do que sucedia nos sistemas consuetudinários de distribuição de direitos sobre a terra, as terras concedidas têm em consideração o número de membros do agregado familiar e as necessidades dos mesmos⁶².

Assim, mesmo sendo garantidas algumas condições semelhantes àquelas que existiam nos sistemas tradicionais, afere-se uma clara semelhança com o sistema colonial: a progressiva

⁵⁷ Em Moçambique o programa teve a designação de programa de reabilitação económica (PRE).

⁵⁸ JOSÉ, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar, p. 16.

⁵⁹ É neste sentido que, a par do Ministro da Agricultura, dos governos provinciais e dos conselhos executivos das cidades, aos conselhos executivos dos distritos, postos administrativos e localidades foram concedidos poderes de alocação de terras, sendo igualmente atribuído aos chefes de posto e localidade mandato para registar as ocupações dentro das respectivas áreas administrativas, o que se pode vislumbrar no art. 7 e ss do regulamento.

⁶⁰ JOSÉ, André, *op. cit.*, p. 17.

⁶¹ LOPES, Rafael (2020), *O Regime de Propriedade da Terra em Moçambique: do Costume das Sociedades Tradicionais no Período Colonial à Consolidação Jurídica no Pós-Independência, 1884-2020*, Nova school of law, p. 66.

⁶² *Ibidem*, p. 67.

inclusão das comunidades tradicionais nos modelos contemporâneos de acesso e uso da terra⁶³ é o caso do art. 59 da RLT⁶⁴.

A dinâmica de exploração colectiva poderia assemelhar-se ao modelo comunitário de gestão de terras, mas a verdade é que a aproximação à realidade tradicional faz-se sempre, em último caso, pela privação, aos indivíduos, da escolha natural das terras que efectuariam na ausência das imposições do Estado⁶⁵.

1.3. Constituição de 1990

A CRM de 1990 introduziu alterações suficientemente profundas⁶⁶, praticamente, em todos os campos da vida do país⁶⁷. Dentre várias modificações introduzidas na CRM de 1990, é de destacar no conjunto arrolado por Carlos Serra⁶⁸*et al*, a que dispõem que

“talvez a mudança mais significativa na CRM90 seja o reconhecimento legal das práticas costumeiras comunitárias, no que o texto constitucional designa por “papel fundamental do sector familiar” (artigo 42); uma importante diferença do tipo de encorajamento da CRPM75 para que os camponeses e trabalhadores individuais se organizassem em formas colectivas de produção.”

Um dos indícios que demonstram a mudança da ideologia política relativamente ao reconhecimento do costume pelo Estado Moçambicano é o facto de na CRM de 1990, ter-se

⁶³ LOPES, Rafael (2020), *O Regime de Propriedade da Terra em Moçambique: do Costume das Sociedades Tradicionais no Período Colonial à Consolidação Jurídica no Pós-Independência, 1884-2020*, Nova school of law, p. 67.

⁶⁴ Segundo este, os agregados familiares quando ocupam áreas que excedam o limite estabelecido no art. 48 do regulamento, os indivíduos são levados a transformar as suas culturas em exploração de economia privada, ou, em alternativa, a integrarem-se numa exploração coletiva, se não se quiserem sujeitar ao enquadramento no âmbito dos planos de desenvolvimento agrário.

⁶⁵ LOPES, Rafael (2020), *op. cit.*, p. 68.

⁶⁶ Dessas alterações temos a introdução do sistema multipartidário, a existência de autonomias locais, a economia de mercado e o alargamento do catálogo de direitos, liberdades e garantias.

⁶⁷ SERRA, Carlos Manuel e CARRILHO, João (2013), *Dinâmicas da Ocupação e Uso da Terra em Moçambique*, Escolar Editores, Maputo, p. 98.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 99.

estabelecido como um dos objectivos fundamentais do Estado “a afirmação da personalidade moçambicana, das suas tradições e demais valores sócio-económicos”⁶⁹.

O reconhecimento do DUAT⁷⁰ representou um passo fundamental, em direcção ao reconhecimento legal da legitimidade da ocupação espontânea dos camponeses⁷¹.

Não menos importante, temos também, como uma das alterações, a substituição pelo Estado de aspirações de controlo directo dos principais meios de produção, por um intervencionismo reconhecedor da coexistência entre diferentes regimes de propriedade, nomeadamente, coexistência entre o privado⁷² e o consuetudinário, mas complementado por vários instrumentos legais e administrativos dirigistas, centralizadores e controladores⁷³.

A CRM de 1990 de forma um pouco mais abrangente regulou a questão da terra, acomodando uma questão fundamental que ficou por resolver de forma mais consistente na CRM de 1975 e na primeira Lei de Terras, concretamente, o reconhecimento e protecção dos direitos de uso e aproveitamento adquiridos por herança ou ocupação⁷⁴ abrindo neste último caso a possibilidade de as comunidades locais serem reconhecidas como sujeitos do direito de uso e aproveitamento da terra⁷⁵.

Contudo, a CRM de 1990 não se desmarca completamente da CRPM, pois, mantém a terra como propriedade do Estado⁷⁶. Mas é mais flexível, porque liberta esse bem do regime de propriedade pública a que estão sujeitos os restantes bens que constituem os recursos naturais depositados no solo, subsolo, assim como no mar⁷⁷.

⁶⁹ Cfr., al. g), do art. 6 da CRM de 1990.

⁷⁰ Cfr., n. 3, do art. 46 CRM de 1990.

⁷¹ SERRA, Carlos Manuel e CARRILHO, João (2013), *Dinâmicas da Ocupação e Uso da Terra em Moçambique*, Escolar Editores, Maputo p. 99.

⁷² No entanto, embora a CRM de 1990 reconheça a propriedade privada conforme previsto na al. d), do n.º 2 do art. 41 e no art. 86, esta não é reconhecida quanto a terra, vide art. 46.

⁷³ SERRA, Carlos Manuel e CARRILHO (2013), João, *op. cit.*, pp. 99-100.

⁷⁴ Cfr., arts. 41 e 48 da CRM de 1990.

⁷⁵ BERNADINHO, Tomás, *Implementação da actual legislação moçambicana de terras nos primeiros 10 anos*, Tese de Mestrado, p. 114.

⁷⁶ Cfr. art. 46 da CRM de 1990.

⁷⁷ GILLES, Cistac (2003), *Aspectos jurídicos, económicos e sociais do uso e aproveitamento da terra*, Faculdade de Direito UEM, Maputo, p. 6.

André José⁷⁸ no seu relatório preliminar dispõe que

“a necessidade de compatibilização entre os direitos das populações locais e dos investidores privados constitui precisamente a pedra angular do posterior desenvolvimento da legislação de terras. O texto constitucional obrigou o legislador ordinário a adoptar um quadro normativo que fosse suficientemente flexível para compatibilizar a diversidade de interesses (nem sempre harmoniosos) presentes em torno da terra. Para o efeito - e de forma coerente - a opção legislativa passou por confirmar a propriedade estatal da terra; reconhecer e proteger os direitos adquiridos através das regras costumeiras relativas ao acesso à terra; reconhecer o papel das comunidades locais na administração da terra e alocação de direitos sobre a mesma; e assegurar o acesso à terra para efeitos de implementação de projectos de investimento; e promover o desenvolvimento rural.”

1.4. A política nacional de terras (Resolução n.º 10/95, de 17 de Outubro)

Após a independência, o território de Moçambique foi dividido em províncias, distritos e localidades, não se reconhecendo o papel das autoridades tradicionais, já que se entendia que essas autoridades haviam colaborado com a administração colonial⁷⁹. Importa considerar, também, que existia o desiderato político de construir um país homogéneo do Rovuma ao Maputo, pelo que os localismos tinham de ser eliminados⁸⁰.

A CRM de 1990 introduziu profundas mudanças políticas, como o pluralismo político e a existência de autonomias locais⁸¹. Com isso, segundo Maria de Quadros⁸² “a posição do governo relativamente a população rural registou uma mudança significativa”, Pois o

⁷⁸ JOSÉ, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar, p. 20.

⁷⁹ ROCHA, José A. *et al* (2015), *O desenvolvimento do poder local em africa: o caso dos municípios em Moçambique*, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, Portugal, p. 111.

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² DE QUADROS, Maria da Conceição (2004), *Manual de Direito da Terra*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo p. 57.

governo preconizava um maior envolvimento e participação das estruturas e comunidades locais nas decisões sobre utilização e gestão do recurso terra⁸³, isto é, a principal linha de força da PNT de 1995 repousa na consideração da necessidade de se conciliar o acesso e uso da terra pelos cidadãos (e as comunidades locais) e pelos investidores⁸⁴.

A PNT sugeriu mecanismos para assegurar este envolvimento na gestão de terras a nível local. Como referido, foram expressamente reconhecidos os direitos consuetudinários e do sistema consuetudinário de adjudicação/gestão de terras, incluindo vários sistemas de transferência e herança, bem como o papel dos líderes locais na prevenção e resolução de conflitos e na legitimação e legalização de ocupação de uma determinada área⁸⁵.

A PNT definiu vários objectivos, dos quais são de salientar dois devido a sua importância para o tema:

- A manutenção da terra como propriedade do Estado em obediência ao comando constitucional;
- Assegurar que a população e os investidores tenham acesso seguro à terra. A PNT preconizou o reconhecimento dos direitos costumeiros de acesso e gestão das terras das populações rurais com vista à promoção da justiça social e económica no meio rural;

Para Tomás Bernadinho⁸⁶ esses objectivos e os demais que constam da PNT, justificam-se pelo facto de,

“ a terra constituir um dos recursos mais valiosos de que o País dispõe, senão o mais de todos, partindo da ideia de que todos os recursos naturais assentam na terra, justificando-se por isso que ela seja valorizada. Por ter sido concebida e aprovada numa altura em que o País acabava de sair de uma guerra destrutiva que implicou o

⁸³ DE QUADROS, Maria da Conceição (2004), *Manual de Direito da Terra*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, p. 57.

⁸⁴ Comissão de revisão da política nacional de terras, *Política nacional de terras 2021 (linhas gerais), por um acesso equitativo, posse segura e uso sustentável da terra ao serviço da sociedade e economia moçambicana*, Gabinete da ministra, Ministério da Terra e Ambiente, República de Moçambique, p. 4.

⁸⁵ DE QUADROS, Maria da Conceição (2004), *op. cit.*, p. 57.

⁸⁶ BERNADINHO, Tomás, *Implementação da actual legislação moçambicana de terras nos primeiros 10 anos*, Tese de Mestrado, p. 105.

abandono das terras pelas populações e impunha-se naquela altura a necessidade de assegurar o direito à terra das comunidades rurais e ao mesmo tempo assegurar terra para que aos investidores não faltasse, tudo no intuito de garantir a reconstrução e desenvolvimento do País.”

Daí que Tanner *et al* citado por André José⁸⁷ “*por isso, um dos objectivos centrais da PNT foi promover a devolução de poder de gestão da terra às comunidades locais, na medida que se entender que, não existindo situações de res nullius, existe sempre uma autoridade costumeira sobre a terra*”.

Nestes termos, as principais consequências que derivam da PNT relativamente ao reconhecimento de direitos consuetudinários sobre a terra em Moçambique, segundo André José⁸⁸ são, nomeadamente, as seguintes:

- Não há nenhuma hierarquização entre os direitos adquiridos de acordo com usos e costumes e os validamente concedidos pelo Estado na sequência de um procedimento administrativo específico;
- As comunidades locais, enquanto complementares à administração pública, representam o escalão inferior na gestão da terra e demais recursos naturais;
- Não existindo formas uniformes de organização social a nível nacional e reconhecendo-se a presença de uma pluralidade normativa, em cada comunidade pode funcionar um sistema de direitos consuetudinários, de acordo com a realidade local;
- As comunidades locais podem escolher as respectivas estruturas representativas e definir as regras pelas quais irá administrar e gerir as terras;
- Mulheres e homens têm os mesmos direitos, acesso e posse da terra, incluindo o direito de obtenção de benefícios que advêm do exercício de direitos sobre a terra;
- A identificação cadastral de terras comunitárias é fundamental para estabelecer os direitos de acesso e gestão das comunidades locais, assim como para facilitar a consulta e negociação necessária para a introdução de investimentos.

⁸⁷ TANNER, C. e BICCHIERI, M. 2014. *When the law is not enough: Paralegals and natural resources governance in Mozambique*, apud JOSÉ, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar, p. 23.

⁸⁸ *Ibidem*.

São precisamente estes os objectivos, princípios e comandos de política que informam a lei de terras em vigor⁸⁹.

1.5. A lei de terras (Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro)

A LT em vigor foi aprovada pela Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro que procura enquadrar as normas e os princípios constitucionais e comandos da PNT. Desde logo, verifica-se um abrangente leque de sujeitos titulares de DUAT, contemplando as pessoas singulares (homens e mulheres) e colectivas nacionais, assim como as comunidades locais⁹⁰. Os primeiros dois podendo adquirir o DUAT individualmente ou em conjunto com outras pessoas singulares ou colectivas, sob a forma de co-titularidade⁹¹. O DUAT das comunidades locais obedece aos princípios de co-titularidade⁹². O acesso à terra é também assegurado às pessoas singulares e colectivas estrangeiras, mediante o cumprimento dos requisitos previstos na lei⁹³.

A LT prevê duas vias de acesso à terra em Moçambique: por ocupação e por autorização de um pedido pelo Estado. As comunidades locais e os cidadãos nacionais podem utilizar as duas vias⁹⁴.

Por sua vez, a aquisição por ocupação divide-se em duas formas:

- ocupação por pessoas singulares e comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras no que não contrariem a Constituição⁹⁵;

⁸⁹ JOSÉ, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar, p. 24.

⁹⁰ Cfr., n.º 1, do art. 10 da LT.

⁹¹ *Ibidem*, n.º 2.

⁹² *Ibidem*, n.º 3.

⁹³ Cfr. art. 11, da LT.

⁹⁴ DE QUADROS, Maria da Conceição (2004), *Manual de Direito da Terra*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, p. 47.

⁹⁵ Este modo de aquisição decorre do que encontramos no art. 48 da CRM de 1990, reconhecendo o Estado, “na titularização do direito de uso e aproveitamento da terra, (...) os direitos adquiridos por herança ou ocupação”.

- ocupação por pessoas singulares nacionais que, de boa-fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos⁹⁶.

Quanto aos cidadãos estrangeiros e as demais pessoas colectivas nacionais só podem recorrer à via da autorização⁹⁷.

Portanto, a ausência do título não prejudica o direito dos sujeitos que constam das als. a) e b) do art. 12 da LT no que toca ao uso e aproveitamento da terra que ocupam, pelos seus usos e costumes⁹⁸. Estão, neste caso, isentas do processo de titulação e registo, e terão de ser consultadas se pedidos de DUAT tiverem como objecto as terras onde estão presentes, para que a concessão de títulos não prejudique os direitos adquiridos por ocupação, destas comunidades⁹⁹. Isto é, é dada às comunidades locais não só a possibilidade de, pelos usos e costumes, orientarem os seus assuntos relativos à terra, como também participarem na titulação alheia do DUAT, sobre as terras que à elas dizem respeito¹⁰⁰. Quanto a este ponto, Tanner citado por Rafael Lopes¹⁰¹ considera *“ter-se alcançado um sistema plural permissivo ao costume: o DUAT, sobre determinado terreno, é adquirido pela comunidade local como um todo.”* No seu seio, os direitos individuais adquiridos por cada membro relativamente às parcelas divisíveis da mesma, são gerados pelas práticas e normas consuetudinárias¹⁰².

Ainda Tanner citado por Rafael Lopes¹⁰³, *“um sistema deste tipo permite suficiente protecção jurídica à comunidade e seus membros, sem a necessidade de se efetuar efetivamente uma codificação exhaustiva dos sistemas tradicionais dos quais resulta a distribuição de direitos sobre a terra, entre os membros da comunidade.”*

Não obstante o facto das formas de aquisição de DUAT por ocupação serem as que mais beneficiam as comunidades rurais e, por isso, em princípio as mais importantes para as

⁹⁶ Cfr., as als a) e b), respectivamente, do art. 12, da LT.

⁹⁷ *Ibidem*, al. c).

⁹⁸ Cfr., n.º 2, do art. 13 da LT.

⁹⁹ Cfr., n.º 3, do art. 13 e o n.º 2, do art. 14 da LT.

¹⁰⁰ Cfr., al. c), do n.º 1, do art. 24 da LT.

¹⁰¹ TANNER- Christopher, *“Land rights and enclosures: Implementing the Mozambican Land Law in practice”*, apud LOPES, Rafael Rafael (2020), *O Regime de Propriedade da Terra em Moçambique: do Costume das Sociedades Tradicionais no Período Colonial à Consolidação Jurídica no Pós-Independência, 1884-2020*, Nova school of law, p. 75.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*, pp. 75-76.

mesmas, todas formas de aquisição pressupõem um diálogo com o conceito de comunidade e respectivas formas de representação¹⁰⁴.

1.6. A terra na constituição de 2004

A CRM de 2004, deixa um marco importante e representa um grande avanço relativamente ao reconhecimento e valorização do costume, quando comparado com a CRM de 1990. Isto é, o Estado Moçambicano passou a reconhecer o costume enquanto sistema normativo na ordem jurídica moçambicana atribuindo-o consagração constitucional através do princípio do pluralismo jurídico, isto, desde que se não contrariem os valores e os princípios fundamentais da constituição¹⁰⁵. Esta consagração constitui um avanço e consolidação do reconhecimento da ordem costumeira em Moçambique relativamente à anterior al. g), do art. 6 constante da CRM de 1990, que se mantém na agora al. i), do art. 11 da CRM de 2004, sendo esta mais abrangente.

Entretanto, mantém-se a mesma redacção do art. 46 da CRM de 1990, que estabelece a terra como propriedade do estado, não podendo ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada¹⁰⁶. De igual forma o DUAT continua a ser reconhecido como direito de todo o povo moçambicano, determinando o Estado as condições da sua atribuição¹⁰⁷.

O ponto mais fugaz e promissor da CRM de 2004, é o art. 118, sobre a epígrafe “*autoridade tradicional*” onde o legislador moçambicano reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações segundo o direito consuetudinário¹⁰⁸. E quanto ao relacionamento destas figuras com as demais instituições, compete ao estado enquadrá-las na vida económica, social e cultural do país, nos termos da lei¹⁰⁹. Sob o ponto de vista económico, o Estado passa a reconhecer como sectores de propriedade dos meios de

¹⁰⁴ JOSÉ, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar, p. 25.

¹⁰⁵ Cfr., art. 4 da CRM de 2004 com revisão de 2018.

¹⁰⁶ *Ibidem*, art. 109.

¹⁰⁷ *Ibidem*, art. 110.

¹⁰⁸ Cfr., n.º 1, do art. 118 da CRM de 2004 com revisão de 2018.

¹⁰⁹ *Ibidem*, n.º 2.

produção “os meios de produção comunitários, possuídos e geridos por comunidades locais”¹¹⁰.

¹¹⁰ Cfr., al. a), do n.º 4, do art. 99 da CRM de 2004 com revisão de 2018.

CAPÍTULO II: REPRESENTAÇÃO DAS COMUNIDADES LOCAIS

2.1. Reconhecimento das comunidades locais

Na ordem jurídica moçambicana, o reconhecimento das comunidades locais pode encontrar-se, desde já, na lei fundamental do Estado que estatui no seu art. 4, conjugado com o n.º 1, do art. 10 e al. a), do art. 12, todos da LT, que as comunidades locais são reconhecidas como sujeitos susceptíveis de serem titulares do DUAT, o que significa que tem personalidade jurídica¹¹¹ e o modo de aquisição desse direito e através do seu sistema normativo, isto é, de acordo com as suas normas e práticas costumeiras, desde que não contrariem a constituição.

Porém, podemos encontrar igualmente, para além dos dispositivos legais acima expostos, o reconhecimento das comunidades locais pelo legislador moçambicano, quando este reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário¹¹².

Segundo Óscar Monteiro citado por José André¹¹³, o reconhecimento de direitos às comunidades locais faz com que estas entrem para o ordenamento jurídico como parte constitutiva do ente político nacional, retomando-se as experiências de participação popular verificadas no período posterior à proclamação da independência nacional. Por esta via, confere-se às comunidades o direito de falar por si e de participar nos processos de tomada de decisão.

¹¹¹ De acordo com André Calengo, citado por José André in *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, p. 38, alerta para a especificidade da personalidade jurídica das comunidades locais, na medida em que os respectivos direitos são anteriores a qualquer acto de constituição ou reconhecimento, ao contrário do acontece com as pessoas colectivas previstas na legislação civil moçambicana.

¹¹² Cfr., n.º 1, do art. 118, da CRM de 2004 com a revisão de 2018.

¹¹³ JOSÉ, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar, p. 38.

2.2. Conceito e elementos da comunidade local

Segundo Ferdinand Tönnis citado por André Nguiraze¹¹⁴ et al “a comunidade é uma associação que se dá na linha de ser, isto é, por uma participação profunda dos membros no grupo, onde são colocadas em comum as relações primárias, como o próprio ser, a própria vida, o conhecimento mútuo, a amizade, os sentimentos”. É neste âmbito que os membros colocam em comum algo do seu, algo do que possuem. Os seres humanos participam, pois, da comunidade não pelo que têm, mas pelo que são¹¹⁵.

Apresentado o conceito de comunidade, resta-nos apresentar o da comunidade local, e para tal, iremo-nos socorrer dos diplomas legais vigentes como não para sua concretização.

Sendo assim, a LT define comunidade local como: agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão¹¹⁶.

Por sua vez, o Decreto n.º 11/2005, de 10 de junho, Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado, define como: o conjunto de população e pessoas colectivas compreendidas numa determinada unidade de organização territorial, nomeadamente, província, distrito, posto administrativo, localidade e povoação, agrupando famílias, que visam a salvaguarda de interesses comuns, tais como...¹¹⁷.

Destas duas definições apresentadas, percebe-se que diferem uma da outra como se ilustra nos pontos sublinhados. Verifica-se que o decreto é mais abrangente quanto aos sujeitos e aos territórios ocupados pelas comunidades locais.

¹¹⁴ TÖNNIES, Ferdinand, *Communauté et société*, apud NGUIRAZE, André et al (2011), Moçambique: processos de participação das comunidades rurais no desenvolvimento local, Revista IDeAS, p. 38.

¹¹⁵ *Ibidem*.

¹¹⁶ Cfr., n.º 1, do art. 1 da LT.

¹¹⁷ Cfr., art. 104 do RLOLE.

Analisando as definições acima apresentadas encontramos três elementos que estão presentes numa comunidade¹¹⁸:

- **o elemento populacional:** referimo-nos aos sujeitos que podem ser o conjunto de população e pessoas colectivas ou agrupamento de famílias e indivíduos;
- **o território:** é um espaço geográfico¹¹⁹ ou circunscrição territorial;
- **o elemento teleológico:** os interesses socio-económicos partilhados.

2.3. Natureza jurídica

As comunidades locais são entes *suis generis* no sentido de, o legislador moçambicano, ter as atribuído personalidade jurídica¹²⁰ em moldes não comuns de reconhecimento dessa qualidade a pessoas jurídicas que é feito nos termos do Código Civil.

A questão da natureza jurídica desse ente jurídico, é de saber se é um sujeito de direito público ou do direito privado.

Nestes termos, o n.º 3, do art. 10 da LT, dispõe que “*o DUAT das comunidades locais obedece para todos os efeitos desta lei aos princípios da co-titularidade*” ou seja, todos os membros da comunidade são co-titulares do direito comunitário¹²¹ que são regidas pelas regras da compropriedade nos termos do art. 1403 e ss do CC¹²².

Destaca Ivon d’Almeida Pires Filho que, a LT, em nenhum momento, refere-se as comunidades locais como ente ou pessoa de direito público, existindo dispositivos legais cuja interpretação e alcance indicam um espírito privado e civilista da lei, quando estabelece as regras de aquisição, titulação, desmembramento, registo, prova (al. a), do art. 12; n.º 4, do art. 13; n.º 5, do art. 13; n.º 2, do art. 14; al. b), do art. 15) respectivamente, e os demais que não se coadunam com sistemática de direito publico¹²³.

¹¹⁸ DE QUADROS, Maria da Conceição (2004), *Manual de Direito da Terra*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, p. 59.

¹¹⁹ NGUIRAZE, André, *et al* (2011), *Moçambique: processos de participação das comunidades rurais no desenvolvimento local*, Revista IdeAS, p. 37.

¹²⁰ Cfr., o n.º 1, do art. 10 da LT.

¹²¹ FILHO, Ivon, *in* DE QUADROS, Maria da Conceição (2004), *op. cit.*, p. 71.

¹²² Cfr., art. 12 do Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro, Regulamento da Lei de Terras.

¹²³ DE QUADROS, Maria da Conceição (2004), *op. cit.*, pp. 71-72.

Conclui este autor dizendo que, “a comunidade local é uma pessoa jurídica privada, em cujo nome poderá ser consignado título de uso e aproveitamento da terra, adquirido pela ocupação da terra segundo as normas e práticas costumeiras”¹²⁴.

São ainda privados porque olhando para a distinção entre o entes públicos e sujeitos privados segundo os critérios de interesse e da posição dos sujeitos, aqueles prosseguem interesses predominantemente privados e que os interesses públicos são apenas prosseguidos de forma fortuita e não porque existem exclusiva e necessariamente para o efeito e, quanto ao segundo critério, aquelas em nenhum momento intervêm em qualquer relação com o poder de mando ou *ius imperii*, tal como os entes públicos¹²⁵.

2.4. Direitos e deveres das comunidades locais

A protecção das comunidades locais constitui o reconhecimento de uma realidade secular existente na sociedade moçambicana. Por isso que o legislador moçambicano, no âmbito do direito à terra, reconhece e protege os direitos delas, buscando equilíbrio entre o uso sustentável da terra e seus recursos com o respeito as suas tradições e modos de vida.

Para abordar sobre os direitos e deveres das comunidades locais vamos recorrer a legislação fundamental para o efeito, pois estas, tem um âmbito de actuação muito abrangente, o que se mostra necessário focar-se nos seguintes diplomas legais: CRM, a legislação de terras, do ambiente, de florestas e fauna bravia, de minas, de pescas, e de águas.

2.4.1. Direitos das comunidades locais

A CRM consubstancia no principal diploma legal no ordenamento jurídico moçambicano que reconhece e garante os direitos fundamentais dos cidadãos e, em especial, os das comunidades locais. Dentre vários, destacamos os seguintes:

¹²⁴ DE QUADROS, Maria da Conceição, (2004), *Manual de Direito da Terra*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária, Maputo, p. 72.

¹²⁵ FERNANDES, Luís (2009), *Teoria geral do direito civil*, Vol. I, Ed. 5ª, Universidade católica editora, Lisboa, pp. 24-25.

- Direito a liberdade de expressão e informação (art. 48);
- Direito a liberdade de reunião e de manifestação (art. 51);
- Direito a liberdade de associação (art. 52);
- Direito a indemnização (art. 58)¹²⁶;
- Direito ao acesso à justiça (arts. 62 e 63)¹²⁷;
- Direito de recorrer aos tribunais (art. 70)¹²⁸;
- Direito de impugnação (art. 69)¹²⁹;
- Direito de petição, queixa e reclamação (art. 79);
- Direito de resistência (art. 80);
- Direito de acção popular (art. 81); e
- Direito ao ambiente (art. 90).

Na legislação de terras identificamos os seguintes direitos:

- Direito de participar nos processos de titulação do DUAT por parte de terceiros quando a concessão diz respeito a áreas abrangidas pelo seu DUAT (n.º 3, do art. 13 LT);
- Direito de participar na gestão de recursos naturais, na resolução de conflitos, na identificação dos limites dos terrenos por elas ocupados (art. 24 LT);
- Direito de defender-se contra intrusão; de ter acesso a sua parcela e aos recursos hídricos de uso público (n.º 1 do art. 13 RLT).

¹²⁶ O Regulamento do processo de reassentamento resultante de actividades económicas, aprovado pela Dec. n.º 31/2012, de 8 de Agosto, consagra um conjunto de direitos aos afectados pelo reassentamento, o que inclui as comunidades locais, vide art. 10 do regulamento.

¹²⁷ Justifica-se este direito pelo acto de, uma vez as comunidades locais serem reconhecidas como titulares de DUAT, significa que ostentam uma personalidade jurídica e, quem possui esta qualidade e susceptível de ser parte no processo judicial porque lhe é reconhecida a personalidade judiciária vide art. 5 do CPC.

¹²⁸ Para além dos meios judiciais, pode recorrer-se aos mecanismos alternativos de resolução de litígios para fazer valer os seus direitos como sejam: a arbitragem, a conciliação e a mediação, vide. Art. 1, da lei n.º 11/99, de 8 de julho, lei da arbitragem, conciliação e mediação. Não só, mas como também refere Rui Pinto *in* PINTO, Rui, *O direito de uso e aproveitamento da terra de Moçambique*. Uma introdução, como meios de tutela extra-judicial temos: *acção directa*, nos termos do art. 336.º (cf. art. 1314.º CC) e *legítima defesa* (art. 337.º CC).

¹²⁹ Como um dos exemplos temos o embargo de terceiro previsto nos arts. 1285 e 1037 e ss do CC e CPC, respectivamente.

Na Legislação atinente a águas, minas, florestas e fauna bravia e ambiente temos:

- Direito de usar a água em sua área para satisfação das suas necessidades domésticas e das necessidades normais e previsíveis da agricultura, independentemente de licenciamento e sem afectar os usos comuns preexistentes (arts. 21 e 23 da LA);
- Direito de extrair recursos minerais para a construção de habitações ou outras instalações próprias, ou para a produção de cerâmica, conforme os costumes locais, sem necessidade de uma autorização mineira, devendo respeitar a legislação ambiental (art. 40 da LM);
- Direito de usar nas suas próprias áreas os recursos naturais para o consumo próprio (n.º 3, do art. 35, da LFFB conjugado com o n.º 2, do art.100, do RLFFB);
- Direito de extrair, em qualquer época do ano, os recursos necessários para o consumo próprio, bem como ser titular de concessões florestais (art. 15; e n.º 2, do art. 25 da LFFB);
- Direito de participar nos conselhos locais de gestão de recursos florestais e faunísticos (art. 95 ss, do RLFFB);
- Direito de receber 20% das taxas que o governo obtém da concessão de recursos naturais na sua área (n.º 5, do art. 35, da LFFB e n.º1, do art. 102, do RLFFB);
- Direito de promover a criação de zonas de protecção de uso e valor histórico-cultural (arts. 7 e 13 da LFFB);
- Direito de requerer ou demandar por danos causados ao meio ambiente (art. 21 da LA).

2.4.2. Deveres das comunidades locais

- O primeiro dever é o de respeitar a CRM e as demais leis no âmbito do uso e aproveitamento da terra (al. a), do art. 14 da RLT);
- Permitir a execução de operações que conduzidas ao abrigo da licença de prospecção e pesquisa mineira, mediante indemnização (al. d), do art. 14 da RLT);
- Manter os marcos de fronteiras, de triangulação, de demarção, cadastro e outros que sirvam de pontos de referências na sua área al. e), do art. 14 da RLT);
- Colaborar com os serviços de cadastro e agentes de fiscalização sectorial;
- Participar as infrações das disposições legais da Lei do Ambiente as autoridades competentes (art. 23 da LA);

- Utilização responsável e sustentável dos recursos naturais (art. 24 da LA);
- Protecção ambiental e prevenção da poluição (arts. 9 e 11 da LA);
- Participar na gestão dos recursos florestais e faunísticos (art. 31 da LFFB);
- Dever de colaborar na vigilância a protecção dos recursos florestais e faunísticos, participando as infrações as autoridades competentes (n.º 2, do art. 37 da LFFB);
- Protecção ambiental e prevenção da poluição;
- Preservação e transmissão de práticas tradicionais sustentáveis.

Na ordem jurídica nacional, existem tantos direitos quanto deveres destinados as comunidades locais no âmbito do DUAT, pelo que, apenas referenciamos alguns que achamos pertinente trazer como uma forma de ilustrar que, de facto, o legislador moçambicano entendeu que as comunidades que outrora não eram reconhecidas e vistas como um sistema feudal, desempenham um papel importante na gestão, protecção e conservação da terra e dos recursos que ela dispõe, consubstanciando assim, numa evolução jurídica de extrema relevância para o direito moçambicano.

2.5. Competências ou actuação da comunidade local

Pessoa colectiva é um organismo social destinado a um fim lícito, a que o direito atribui a susceptibilidade de ser titular de direito e de estar adstrito a vinculações¹³⁰.

Dado este conceito de pessoa colectiva e necessário para uma melhor compreensão do que se esta a debater, abordar a respeito dos respectivos elementos.

Substrato – é a realidade social que suporta a personalização¹³¹. É constituído por um complexo de realidades que tem que ser reunidas e que se traduzem em três elementos: pessoas (*elemento pessoal*), bens (*elemento patrimonial*) e fins (*elemento teleológico*)¹³².

- **Elemento pessoal** – corresponde ao conjunto de pessoas que compõem a pessoa colectiva¹³³;

¹³⁰ FERNANDES, Luís (2009), *Teoria geral do direito civil*, Vol. I, Ed. 5ª, Universidade católica editora, Lisboa, p. 418.

¹³¹ VASCONCELOS, Pedro (2008), *Teoria geral do direito civil*, ed. 5ª, Editora: Almedina, Coimbra, p. 141.

¹³² *Ibidem*.

¹³³ FERNANDES, Luís (2009), *op. cit.*, p. 429.

- **elemento patrimonial** – consubstanciam no conjunto de bens¹³⁴ ou meios para a prossecução dos fins da pessoa colectiva¹³⁵;
- **elemento teleológico** – constitui o fim último da pessoa colectiva, que é o fim social¹³⁶;
- **o reconhecimento** – atribuição da personalidade jurídica à pessoa colectiva¹³⁷.

Analisando os conceitos de comunidade local apresentados¹³⁸, chega-se facilmente a conclusão de que se trata de pessoas colectivas do direito privado¹³⁹.

As pessoas colectivas existem para prosseguirem determinados fins, que são atribuições, e são estas que justificam a existência daquela¹⁴⁰. Para a prossecução desses fins as pessoas colectivas precisam de poderes (poderes funcionais)¹⁴¹. Assim sendo, *competência é o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas*¹⁴². A *competência reporta-se aos órgãos da pessoa colectiva* e não propriamente a ela, pois a esta, a lei confere atribuições¹⁴³.

Por isso que, segundo Maria Muhate¹⁴⁴, em vez de usar-se o termo “competência”, é prudente usar o termo “actuação”.

A legislação de terras, sobretudo a LT e o respectivo regulamento preveem e atribuem um conjunto de áreas de actuação às comunidades locais, assim sendo, temos como principal dispositivo legal o art. 24 da LT, que nos termos do mesmo as comunidades locais actuam:

- a) Na gestão de recursos naturais utilizando as normas e práticas costumeiras;
- b) Na resolução de conflitos segundo as suas normas e práticas costumeiras;

¹³⁴ FERNANDES, Luís (2009), *Teoria geral do direito civil*, Vol. I, Ed. 5ª, Universidade católica editora, Lisboa, p. 429.

¹³⁵ VASCONCELOS, Pedro (2008), *Teoria geral do direito civil*, ed. 5ª, Editora: Almedina, Coimbra, p. 143.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 144.

¹³⁷ FERNANDES, Luís (2009). *op. cit.*, pp. 435-436.

¹³⁸ Cfr., o ponto 1.1.1., que refere ao conceito das comunidades locais.

¹³⁹ Cfr., o ponto 1.2., quanto à natureza jurídica das comunidades locais.

¹⁴⁰ AMARAL, Diogo, *Curso de direito administrativo*, vol. I, ed. 3ª, p. 776.

¹⁴¹ *Ibidem*.

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ *Ibidem*, p. 777.

¹⁴⁴ MUHATE, Maria, *A titularidade do direito de uso e aproveitamento da terra pelas comunidades locais*, in, FARIA, Maria da Conceição e JEQUE, Nelson (2005), *Direito de Uso e Aproveitamento da Terra*, Maputo, p. 197.

- c) No processo de titulação, conforme o n.º 3, do art. 13 da mesma lei e al. e), do n.º 1, do art. 24 da RLT; e
- d) Na identificação e definição dos limites dos terrenos por elas ocupados.

2.6. O instituto da co-titularidade dos membros das comunidades locais

A LT e o respectivo regulamento, nos seus n.º 3, do art. 10 e art. 12, respectivamente, preveem que o DUAT das comunidades locais é regido pelos princípios da co-titularidade nos termos do regime do CC.

O instituto da co-titularidade encontra-se previsto no art. 1403 e ss do CC, e segundo este, há compropriedade ou propriedade comum, quando duas ou mais pessoas detêm simultaneamente direito de propriedade sobre a mesma coisa.

Na compropriedade a cada um dos consortes cabe um direito de propriedade, exercendo eles em conjunto os poderes do proprietário singular. Contudo isso não exclui o exercício singular de alguns poderes, como é o caso de poder reivindicar de terceiro a coisa comum¹⁴⁵.

Nestes termos, o que está em causa no regime da compropriedade não são propriamente os poderes dos consortes, mas modo do seu exercício¹⁴⁶.

Portanto, existem na lei três modalidades diferentes, referidas a poderes diversos: poderes de exercício isolado, poderes de exercício maioritário e poderes de exercício unânime¹⁴⁷.

a. Poderes de exercício isolado

A lei reconhece aos comproprietários legitimidade para exercerem, cada um por si certas faculdades que integram o exercício do direito de propriedade. É o caso do uso da coisa (art. 1406), a disposição e oneração da quota (art. 1408) e a reivindicação de coisa comum (n.º 2, do art. 1405), todos do CC., entretanto, os outros gozam de direito de preferência entre os preferentes legais, tendo igualmente o direito a acção de preferência caso um dos consortes aliene a sua quota sem que tenha informado os outros.

¹⁴⁵ Cfr., art. 1405 do CC.

¹⁴⁶ FERNANDES, Luís (2009), *Teoria geral do direito civil*, Vol. I, Ed. 5ª, Universidade católica editora, Lisboa, p. 353.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

“nas comunidades, estes poderes de disposição traduzem-se na faculdade que os membros tem de transferir a posse das respectivas áreas de uso exclusivo, de acordo com as normas e práticas costumeiras havendo, nos casos em que a transferência é feita a pessoa estranhas à comunidade, necessidade de intervenção das autoridades comunitárias uma vez que este acto pode implicar a entrada de novos membros na comunidade local. Aqui, os outros membros da comunidade não gozam de qualquer direito de preferência não tendo, por isso mesmo, direito a acção de preferência”.

Entretanto, a legitimidade que a lei confere aos comproprietários para alienar na totalidade ou parte da coisa comum, não é aplicável às comunidades locais, porque a lei proíbe essa prática¹⁴⁹. No entanto, a lei admite que os comproprietários exijam a divisão da coisa comum (art. 1412 do CC), que no caso das comunidades locais, configura no desmembramento¹⁵⁰.

b. Poderes de exercício maioritário

Este poder significa que a vontade da maioria é que prevalece.

No instituto da co-titularidade o n.º 1, do art. 1407 do CC., remete-nos ao art. 985, relativo a administração da sociedade civil. Nestas, prevalece a vontade dos comproprietários, podendo estes, estabelecer regras específicas para a administração da coisa comum. Porém, não lhes é vedada a possibilidade de atribuírem à administração apenas a alguns deles. No entanto, a regra é de que a administração cabe, por igual a todos os consortes¹⁵¹.

¹⁴⁸ MUHATE, Maria, *A titularidade do direito de uso e aproveitamento da terra pelas comunidades locais*, in, FARIA, Maria da Conceição e JEQUE, Nelson (2005), *Direito de Uso e Aproveitamento da Terra*, Maputo, pp. 187-188.

¹⁴⁹ Cfr., art. 109 da CRM de 2004 com a revisão de 2018.

¹⁵⁰ Cfr., n.º 5 do art. 13 da LT e n.º 1 do art. 15 da RLT.

¹⁵¹ FERNANDES, Luís (2009), *Teoria geral do direito civil*, Vol. I, Ed. 5ª, Universidade católica editora, Lisboa p. 357.

c. Poderes de exercício unânime

Por vontade concordante de todos, podem os consortes exercerem todas as faculdades que integram os seus direitos de propriedade. São poderes de necessário exercício unânime os de disposição e de oneração de coisa comum ou de parte específica dela (n.º 2, do art. 1408)¹⁵².

Contudo, de acordo com Maria Muhate, nenhuma das regras afigura aplicável ao DUAT das comunidades locais porque algumas delas não se vislumbram compatíveis com a natureza da vida comunitária. E destaca que, uma das razões dessa incompatibilidade, é o caso das regras estabelecidas para o uso da coisa comum, para disposição e exoneração da quota e para realização de benfeitorias necessárias, como também, o facto da legislação sobre terras já ter estabelecido regras aplicáveis ao DUAT das comunidades locais e o facto de as regras estabelecidas no regime de compropriedade para alienação da coisa comum, não coadunarem com o regime apresentado pela legislação de terras porque esta não pode ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada¹⁵³.

2.7. Órgãos locais e comunidades locais

Após a independência de Moçambique em 1975, foram oficialmente banidos os “cargos” das autoridades tradicionais¹⁵⁴. O Estado Moçambicano tem empreendido, desde 1990, um processo de descentralização administrativa que visa aproximar o poder público das comunidades locais, melhorar a prestação de serviços e fortalecer a democracia participativa¹⁵⁵.

¹⁵² FERNANDES, Luís (2009), *Teoria geral do direito civil*, Vol. I, Ed. 5ª, Universidade católica editora, Lisboa, p. 358.

¹⁵³ MUHATE, Maria, *A titularidade do direito de uso e aproveitamento da terra pelas comunidades locais*, in, FARIA, Maria da Conceição e JEQUE, Nelson (2005), *Direito de Uso e Aproveitamento da Terra*, Maputo pp. 189-190.

¹⁵⁴ KAARHUS, Randi e DONDEYNE, Stefaan, *Formalização dos direitos fundiários com base na ocupação costumeira da terra: delimitação das comunidades e acesso das mulheres à terra na região centro de Moçambique*, p. 10.

¹⁵⁵ CHIRRIME, Albasine (2013), *Análise da composição e funcionamento dos conselhos consultivos locais no contexto de participação comunitária na governação local: o Caso da Localidade de Matsequenha no Distrito de Namaacha* (2008-2012). Universidade Eduardo Mondlane: Faculdade de Letras e Ciências Sociais,

Como parte desse processo de democratização e consolidação da participação das comunidades e identificação de problemas locais, o Estado institui nesses territórios, os órgãos locais do estado para garantirem a ligação entre as populações e o Estado¹⁵⁶.

Daí que em 1992, foi aprovado o Programa de Reforma dos Órgãos Locais. Foi então adoptado o primeiro diploma que regulava o quadro institucional dos distritos municipais (Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro). A posterior, em 1996, a Constituição da República foi revista, tendo sido introduzido um capítulo referente aos órgãos locais do Estado, cuja função é a representação do Estado ao nível local para administração e desenvolvimento do respectivo território e contribuírem para a integração e unidade nacionais¹⁵⁷.

Na sequência da revisão constitucional, foi aprovada a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, que definia o quadro jurídico da organização, funcionamento, incluindo a forma do exercício da tutela administrativa do Estado sobre as autarquias locais (revogando a Lei n.º 3/94, de 13 de Setembro). Aquele diploma sofreu sucessivas alterações, até ser formalmente revogado pela lei das autarquias locais (Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto)¹⁵⁸ que, por sua vez, também foi revogada pela lei n.º 12/2023, de 23 de Agosto.

As alterações orgânicas e funcionais dos órgãos descentralizados resultaram na derrogação da Lei dos Órgãos Locais do Estado, Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio (alterada pela Lei n.º 11/2012, de 8 de Fevereiro). Sendo certo que as reformas em causa terão implicações para organização, competência e funcionamento dos órgãos locais, e que, no âmbito do exercício das funções, estes articulam com as autoridades tradicionais e outros líderes comunitários legitimados como tais pelas respectivas comunidades¹⁵⁹.

O Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho, Regulamento da Lei dos Órgãos Locais, institui quatro formas de organização comunitária, prevendo somente uma composta unicamente

Departamento de Ciência Política e Administração Pública. Licenciatura em Ciência Política, Trabalho de Fim de Curso, Maputo, p. 4.

¹⁵⁶ JAMAL, Saide (2014), *Descentralização e democracia local: mecanismos de participação e prestação vertical de contas dos governos locais em Moçambique – Os Conselhos Consultivos Locais*, Universidade de Coimbra: Faculdade de Economia. Coimbra, Portugal, pp. 48-54.

¹⁵⁷ Lei n.º 9/96, publicado no boletim da república, 1º série, n.º 47, de 22 de Novembro.

¹⁵⁸ JOSÉ, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar, p. 31.

¹⁵⁹ Cfr., os arts. 1 e 10 da redacção introduzida pela Lei n.º 11/2012, de 8 de Fevereiro.

pelos membros das comunidades locais numa determinada área: os comités comunitários¹⁶⁰. As demais formas de organização das comunidades são: o conselho local, o fórum local e os fundos comunitários¹⁶¹.

Por sua vez, o Decreto n.º 35/2012, de 5 de Outubro (que estabelece as formas de articulação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias), faz referência ao Conselho Consultivo Local e Fórum Comunitário enquanto órgãos ou entidades colegiais nas quais as autoridades comunitárias têm o direito de participar (Artigo 6.º, c)¹⁶². Ainda, o decreto em causa vai mais longe, ao estabelecer um regime de representação das comunidades substancialmente diferente da legislação de terras. Nos termos do Decreto n.º 35/2012, de 5 de Outubro, são autoridades comunitárias os chefes tradicionais, os secretários de Bairro ou Aldeia e outros líderes legitimados como tais pelas respectivas comunidades locais, tendo aquelas poder de representação¹⁶³.

Portanto, a participação comunitária engloba várias formas de envolvimento da comunidade na governação; de salientar que a boa governação é alcançada quando os governos locais são sensíveis às necessidades e expectativas das comunidades e quando as comunidades estão envolvidas a participar nas actividades do governo local¹⁶⁴.

2.8. Processo de consulta comunitária

O n.º 3, do art. 13, conjugado com a al. c), do n.º 1, do art. 24, todos da LT, impõem como requisito essencial para atribuição do DUAT mediante autorização, a realização da consulta comunitária.

¹⁶⁰ Cfr., arts. 110 e 113, do Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho.

¹⁶¹ Cfr., art. 110, do Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho.

¹⁶² JOSÉ, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar, p. 33.

¹⁶³ *Ibidem*.

¹⁶⁴ CHIVAMBO, B. (2020), *Direitos e Participação comunitária*, Medicus Mundi e Centro Terra Viva, Pemba (Cabo Delgado), p. 25.

A al. e), do artigo 24 do RLT, estabelece que o processo relativo ao DUAT adquirido ao abrigo duma autorização conterá: parecer do Administrador do Distrito, precedido de consulta à comunidade local.

Neste quadro, podemos constatar que a consulta é um dos procedimentos importantes que antecedem a decisão ou não de atribuição do DUAT. Representa assim, um dos procedimentos administrativo, não é o único, que deve ser respeitado para a atribuição válida do DUAT¹⁶⁵.

É, pois, dentro das condições de validade dos actos administrativos um requisito de procedimento essencial, pois visa dentre outras coisas, confirmar ou não, se a área pretendida é livre e não tem ocupantes¹⁶⁶, pois, na maioria das áreas é pouco provável que o novo requerente vá apanhar terra livre de ocupação¹⁶⁷.

A mera preterição deste procedimento, vai inquinar a decisão de atribuição do DUAT do vício de procedimento¹⁶⁸.

Segundo Albano Macie¹⁶⁹, ocorrerá esse vício de procedimento por conta de uma ilegalidade formal que consiste no vício de forma, na modalidade de preterição de formalidades essenciais que consubstancia na não observância pelo órgão administrativo das formalidades impostas pela lei, anteriores a prática do acto.

Diz ainda o autor¹⁷⁰ que, “*são nulos os actos a que falte qualquer dos elementos essenciais...*”. São elementos essenciais do acto administrativo, o sujeito competente, a forma, a formalidade, o objecto e o conteúdo. Portanto, qualquer acto administrativo que carecer destes elementos tem como consequência da sua invalidade, a nulidade¹⁷¹.

¹⁶⁵ CHIZIANE, Eduardo (2007), *Implicações jurídicas do debate sobre a implementação da legislação de terras*, Maputo, p. 20.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ GIZ Pro-Econ (2009), *O quadro legal para o reconhecimento e a obtenção de direitos de terra em áreas rurais em Moçambique: um guia para a legalização da ocupação*. Ed. 2ª, p. 13.

¹⁶⁸ CHIZIANE, Eduardo(2007), *op. cit.*, p. 20.

¹⁶⁹ MACIE, Albano, *Lições do direito administrativo moçambicano*, Vol. III, p. 179.

¹⁷⁰ *Ibidem*, p. 190.

¹⁷¹ *Ibidem*.

A consulta à comunidade é uma formalidade imposta para assegurar que os direitos e as expectativas são geridos de forma a reduzir a possibilidade de conflitos futuros¹⁷² e a falta desta, conduz a nulidade do processo.

O resultado da consulta à comunidade é uma acta, assinada pelos representantes da comunidade e pelo Administrador Distrital e os representantes dos SPGC. Depois, os SPGC elaboram um edital (resumo do pedido) a ser afixado como parte da fase da informação pública sobre o processo¹⁷³.

2.9. Mecanismos de representação

A LT fixa no art. 30, que os mecanismos de representação das comunidades locais no DUAT são fixados por lei. No entanto, até aqui a referida lei não foi aprovada, o que traz dificuldades na aplicação da LT¹⁷⁴.

A versão inicial do n.º 2, do art. 27 da LT, apontava como limites mínimo e máximo, 3 e 9 pessoas, mulheres e homens para a representação da comunidade local. A nova redacção¹⁷⁵ foi introduzida sem mais prever o número de pessoas e sem estabelecer o critério de escolha para a representação comunitária deixando em aberto tanto o número quanto os critérios de escolha desses representantes.

No entanto, essa situação tem origem no desentendimento entre as bancadas parlamentares aquando da aprovação da lei de terras sobre quem deve representar as comunidades locais no processo de consulta.

Segundo Maria Mahute¹⁷⁶, diz que a oposição sustentou que os régulos e as autoridades tradicionais seriam os legítimos representantes das comunidades locais. Os outros refutavam

¹⁷² GIZ Pro-Econ (2009), *O quadro legal para o reconhecimento e a obtenção de direitos de terra em áreas rurais em Moçambique: um guia para a legalização da ocupação*. Ed. 2ª, p. 21.

¹⁷³ GIZ Pro-Econ (2009), *op. cit.*, p. 24.

¹⁷⁴ CHIZIANE, Eduardo (2007), *Implicações jurídicas do debate sobre a implementação da legislação de terras*, Maputo, p. 29.

¹⁷⁵ Introduzida pelo decreto n.º 43/2010, de 20 de outubro.

¹⁷⁶ MUHATE, Maria, *A titularidade do direito de uso e aproveitamento da terra pelas comunidades locais*, in, FARIA, Maria da Conceição e JEQUE, Nelson (2005), *Direito de Uso e Aproveitamento da Terra*, Maputo p. 192.

a ideia apresentada pela oposição e argumentavam que os membros das comunidades é que deviam decidir, por si próprios, quem melhor representaria os seus interesses.

Diz ainda a autora que, a LT e o RLT, contornaram de forma eficaz o debate havido em torno do art. 30 da LT, ao exigirem que as comunidades locais escolhessem, em reuniões públicas, um corpo composto por homens e mulheres para as representar, não sendo assim, a autoridade tradicional ou o regulo, vislumbrando-se deste modo, os princípios da democracia interna, publicidade e da igualdade de oportunidade entre o homem e a mulher, não conferindo assim, autoridade representativa nas mãos de uma única pessoa¹⁷⁷.

Entretanto, continua a autora destacando igualmente a importância das autoridades tradicionais na gestão da terra, citando Arlindo Simbine que relatava o caso da comunidade de chimanimani em que a autoridade tradicional ou a liderança comunitária é legitimada e a chefia pertence a linhagem que a comunidade reconhece com autenticidade de sangue e maior antiguidade, daí que reúne as condições inatas que confirmam a sua predestinação para ser patriarca, sacerdote, juiz, protetor e condutor da comunidade¹⁷⁸. Este caso, sustenta a posição defendida pelos parlamentares opositores.

Por outro lado, a Lei de Florestas e o respectivo regulamento (Lei n.º 10/99, de 7 de Julho e Decreto n.º 12/2002, de 6 de Junho, respectivamente) estabelecem uma representação sob ponto de vista numérico, ao exigir a assinatura de, pelo menos, dez representantes nos processos de auscultação da comunidade (al. a), do n.º 4, do art. 7), entretanto, sem também estabelecer os critérios de escolha.

No dizer de Eduardo Chiziane¹⁷⁹, *“ficam por clarificar os mecanismos de designação ou legitimação das pessoas...”*.

Nestes termos, urge-se apresentar as questões que devem ser apreciadas e revistas:

- A questão de desarmonia quanto ao número de representantes das comunidades locais, pois verifica-se que, embora a LT já tenha retirado os limites mínimos e máximos de representantes das comunidades locais, é necessário que a legislação de

¹⁷⁷ MUHATE, Maria, *A titularidade do direito de uso e aproveitamento da terra pelas comunidades locais*, in, FARIA, Maria da Conceição e JEQUE, Nelson (2005), *Direito de Uso e Aproveitamento da Terra, Maputo*, pp. 192-193.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 193.

¹⁷⁹ CHIZIANE, Eduardo (2007), *Implicações jurídicas do debate sobre a implementação da legislação de terras*, Maputo, p. 29.

terras na ordem jurídica moçambicana, estabeleça critérios objectivos para representação comunitária em todas as questões;

- A existência de várias formas de representação das comunidades, o que dificulta a compreensão das regras de representação e a construção duma ideologia comum sobre as necessidades das comunidades;
- A falta de clareza dos mecanismos de representação e de eleição, o que possibilita para existência de representações ilegítimas com finalidades alheias aos interesses da comunidade;
- Findo o processo de consulta, é necessário que os representantes apresentem os resultados à comunidade, isto para dizer que, há uma necessidade da lei obrigar os representantes comunitários a prestar contas.

CONCLUSÃO

A análise histórica e jurídica da representação das comunidades locais no processo de atribuição do DUAT em Moçambique revela uma trajetória marcada por uma profunda assimetria de poder, persistentes contradições legais e desafios práticos na efectivação dos direitos consagrados formalmente.

Desde a era colonial, o acesso à terra foi estruturado de forma excludente, com base em um regime dual que subordinava os direitos costumeiros a autoridade colonial e favorecia interesses externos europeus. A terra, instrumento de dominação política e económica, era retirada das comunidades locais sob o pretexto de “civilização” e “desenvolvimento”, excluindo-as sistematicamente dos processos decisórios.

Com a independência em 1975 e a promulgação da Constituição de 1990, seguida da Lei de Terras de 1997, esperava-se uma inversão significativa desse paradigma. De facto a legislação moçambicana introduziu uma das abordagens mais progressistas ao reconhecer os direitos consuetudinários das comunidades sobre a terra, mesmo na ausência de um título formal. No entanto, a implementação dessa visão tem enfrentado limitações práticas substanciais.

A representação das comunidades locais no processo de atribuição do DUAT muitas vezes se dá de forma simbólica ou cooptada, com consultas comunitárias frequentemente reduzidas a procedimentos formais e pouco participativos, fragilizando o consentimento livre, prévio e informado.

Neste contexto, a representação torna-se ainda mais crítica, pois é nesse espaço que se decide sobre a permanência, autonomia e futuro das comunidades. A fragilidade institucional, o desequilíbrio de informação e a captura das elites locais agravam o problema, fazendo com que o DUAT, concebido como um instrumento de protecção de direitos, acabe por legitimar deslocações e perdas de acesso.

Conclui-se, portanto, que apesar dos avanços normativos, há um descompasso significativo entre o quadro legal e a realidade prática da representação comunitária. A consolidação de um regime de terra justo e inclusivo em Moçambique, exige o fortalecimento dos mecanismos de participação das comunidades locais, o reconhecimento da sua autoridade

tradicional legítima e a criação de salvaguardas institucionais contra a manipulação e marginalização nos processos decisórios.

RECOMENDAÇÕES

Perante as questões levantadas aquando da abordagem do tema sobre os mecanismos de representação e em face a conclusão apresentada, resta-nos apresentar as seguintes recomendações:

- Estabelecimento de um número fixo para a representação das comunidades locais para todas as leis que versam sobre a terra;
- Harmonização da legislação sobre a terra no que toca ao regime da representação das comunidades locais, estabelecendo um único quadro jurídico que regulará esse instituto em todas vertentes;
- Constituição de um único organismo de representação comunitária que as representará em todas as questões referente a terra e, cujos membros são eleitos pela comunidade para o exercício das respectivas funções por meio de mandatos;
- Criação de uma norma que obriga o organismo representativo da comunidade a prestar contas;
- Criação de um órgão da sociedade civil com a finalidade de realizar palestras educacionais nas comunidades, informando os seus membros sobre os seus direitos em relação à terra, como também, servir como um órgão de fiscalização do organismo representativo da comunidade local.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS DE REFERÊNCIA:

- AMARAL, Diogo, *Curso de direito administrativo*, vol. I, ed. 3ª;
- CARZOLA, Maria José e CHIZIANE, Eduardo (2014), *Direito da Terra e Questões Agrárias*, Escolar Editora, Maputo;
- CISTAC, Gilles, (2003), *Aspectos jurídicos, económicos e sociais do uso e aproveitamento da terra*, Faculdade de Direito UEM, Maputo;
- CISTAC, Gilles (2014), *Lições Policopiadas de Metodologia Jurídica*. FADUEM, Maputo, Moçambique;
- DE QUADROS, Maria da Conceição (2004), *Manual de Direito da Terra*, Centro de Formação Jurídica e Judiciária Maputo;
- FARIA, Maria da Conceição e JEQUE, Nelson (2005), *Direito de Uso e Aproveitamento da Terra*, Maputo;
- FERNANDES, Luis (2009), *Teoria geral do direito civil*, Vol. I, Ed. 5ª, Universidade católica editora;
- MACIE, Albano, *Lições do direito administrativo moçambicano*, Vol. III;
- MARCONI, Maria de Andrade e LAKATOS, Eva Maria (2003), *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5.ª ed. Atlas Editora. São Paulo, Brasil;
- SERRA, Carlos Manuel e CARRILHO, João (2013), *Dinâmicas da Ocupação e Uso da Terra em Moçambique*, Escolar Editores, Maputo;
- VASCONCELOS, Pedro (2008), *Teoria geral do direito civil*, ed. 5ª, Editora: Almedina, Coimbra.

LEGISLAÇÃO:

- Constituição da República Popular de Moçambique de 1975 - Publicada pelo BR n.º 1, 1.ª Série, de 25 de Junho de 1975;
- Constituição da República de Moçambique de 1990 - Publicada pelo BR n.º 44, 1.ª Série, de 2 de Novembro de 1990;
- Constituição da República de Moçambique de 2004 – Publicada pelo BR n.º 51, 1.ª Série, de 22 de Dezembro de 2004, actualizada em 2018, pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Julho – Lei de Revisão Pontual da Constituição da República de Moçambique;
- Código Civil Moçambicano – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47.344, de 25 de Novembro de 1966;
- Lei n.º 20/97, que aprova a Lei do Ambiente, publicada pelo BR n.º 40, 1ª Série, , de 1 de Outubro;
- Lei n.º 19/97, que aprova a Lei de Terras, publicada pelo BR n.º 40, 1ª Série, , de 1 de Outubro;
- Lei n.º 16/91, que aprova a Lei de Águas, publicada pelo BR n.º 31, I Serié, de 3 de Agosto;
- Lei n.º 10/99, que aprova a Lei de Florestas e Fauna Bravia, publicado pelo BR n.º 27, I série, de 12 Julho;
- Lei n.º 14/2002, que aprova a Lei de Minas, publicada pelo BR n.º 28, I série, de 28 de Junho;
- Lei n.º 8/2003, que aprova a Lei dos Órgãos Locais do Estado, publicada pelo BR n.º 20, I série, de 19 de Maio;
- Lei n.º 11/2012, que Procede a revisão pontual da Lei n.º 8/2003, de 19 de Maio, Lei dos Órgãos Locais do Estado, publicada pelo BR n.º 6, I Série, de 8 de Fevereiro;
- Lei n.º 12/2023, de 25 de Agosto, que aprova a Lei de bases da criação, organização e funcionamento das autarquias locais e as comunidades locais e revoga a Lei n.º 6/2018, de 3 de Agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 13/2018, de 17 de Dezembro, publicada pelo BR n.º 165, I Série, de 25 de Agosto;

- Lei n.º 11/99, que Rege a Arbitragem, a Conciliação e a Mediação como meios alternativos de resolução de conflitos, publicada pelo BR n.º 27, I Série, de 12 de Julho;
- Decreto n.º 66/98, que aprova o Regulamento da Lei de Terras, publicado pelo BR n.º 48, I série, de 8 de Dezembro;
- Decreto n.º 12/2002, que aprova o Regulamento da Lei de Florestas e Fauna Bravia, publicada pelo BR n.º 22, I Série, de 6 de Junho;
- Decreto n.º 15/2000, que Estabelece as Formas de Articulação dos Órgãos Locais do Estado com as Comunidades Locais, publicado pelo BR n.º 24, I série, de 20 de Junho;
- Decreto n.º 3.983, de 16 de Março de 1918, que aprova o Regulamento para a Concessão de Terrenos do Estado na Província de Moçambique;
- Decreto n.º 31/2012, que aprova o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas, publicado pelo BR n.º 32, I série, de 8 de Agosto;

PERIÓDICOS:

- CHIVAMBO, Borges (2020), *Direitos e participação comunitária*, Medicus Mundi e Centro Terra Viva, Pemba (Cabo Delgado);
- CHIZIANE, Eduardo (2007), *Implicações jurídicas do debate sobre a implementação da legislação de terras*, Maputo;
- GIZ Pro-Econ (2009), *O quadro legal para o reconhecimento e a obtenção de direitos de terra em áreas rurais em Moçambique: um guia para a legalização da ocupação*. Ed. 2ª;
- JOSE, André, *Representação e actuação das comunidades locais na gestão e administração da terra e outros recursos naturais*, Relatório Preliminar;

- MACQUEEN, Duncan, NHANTUMBO, Isilda (2002), *Direitos das Comunidades: Realidade ou retórica? Síntese das conclusões e recomendações principais da consulta na Zona Norte (Cabo Delgado, Niassa e Nampula) Zona Centro (Manica, Sofala, Zambézia e Tete) e na Zona Sul (Maputo, Gaza e Inhambane)*;
- NGUIRAZE, André et al (2011), *Moçambique: processos de participação das comunidades rurais no desenvolvimento local*, Revista IDeAS;
- KAARHUS, Randi e DONDEYNE, Stefaan, *Formalização dos direitos fundiários com base na ocupação costumeira da terra: delimitação das comunidades e acesso das mulheres à terra na região centro de Moçambique*;
- ROCHA, José A. et al (2015), *O desenvolvimento do poder local em africa: o caso dos municípios em Moçambique*, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, Portugal

OUTRAS FONTES:

- BERNADINHO, Tomás, *Implementação da actual legislação moçambicana de terras nos primeiros 10 anos*, Tese de Mestrado;
- CHIRRIME, Albasine (2013), *Análise da composição e funcionamento dos conselhos consultivos locais no contexto de participação comunitária na governação local: o Caso da Localidade de Matsequenha no Distrito de Namaacha (2008-2012)*. Universidade Eduardo Mondlane: Faculdade de Letras e Ciências Sociais, Departamento de Ciência Política e Administração Pública. Licenciatura em Ciência Política, Trabalho de Fim de Curso, Maputo;
- JAMAL, Saíde (2014), *Descentralização e democracia local: mecanismos de participação e prestação vertical de contas dos governos locais em Moçambique – Os Conselhos Consultivos Locais*. Universidade de Coimbra: Faculdade de Economia. Coimbra, Portugal;
- HENRIQUES, Henriques José (2020), *Textos de Apoio ao Estudante. Guia Prático para o Desenvolvimento da Monografia Jurídica*. Maputo: FDUEM;

- PINTO, Rui, *O direito de uso e aproveitamento da terra de Moçambique*. Uma introdução;