Análise do Projecto dos Regulamentos para a Lei de Terras em Moçambique: A Necessidade de se Ser Mais Específico

Por

Scott Kloeck-Jenson, John Bruce & Susana Lastarria-Cornhiel
Projecto do Land Tenure Center—Moçambique
Setembro de 1998

LAND TENURE CENTER

Instituto de Pesquisa e Educação
sobre a Estrutura Social, Instituições Rurais,
Uso e Desenvolvimento dos Recursos

Land Tenure center Project - Moçambique
Universidade Eduardo Mondlane
Campus Universitário - Faculdade de Letras
2° andar - sala #322 - tel/fax: 494743
email: scottkj@mail.tropical.co.mz
Maputo - Mozambique

Análise do Projecto dos Regulamentos para a Lei de Terras em Moçambique: A Necessidade de se Ser Mais Específico

Por

Scott Kloeck-Jenson, John Bruce & Susana Lastarria-Cornhiel
Projecto do Land Tenure Center—Moçambique
Setembro de 1998

Índice

A. Conceito do Domíninio Público: A Necessidade de Equilibrar o Poder e a Autoridade do Estado **2**
O que é que constitui o Domínio Público *3*
Necessidade de Critérios Específicos para Declarar que Certas Áreas Pertencem ao Domínio Público *4*
Insumo e Direitos Comunitários no Processo de Determinação das Áreas do Domínio Público *5*
Processo de Recurso *6*
A Necessidade de Diferentes Tipos de Limitações aos Direitos de Uso E Apoveitamento da Terra em Diferentes Tipos de Zonas de Protecção *6*
Direitos de Indemnização *7*

B. Direitos de Reclamação e Recurso **8**

C. "Pedidos de Concessão em Tramitação" **9**

D. Diferentes Tipos de Categorias de Uso de Terra **10**

E. Comunidades Locais e Camponeses **12**
Consulta Ás Comunidades Locais *12*
Representação das Comunidades Locais *13*
Demarcação e Delimitação das Terras Comunitárias *14*
Natureza dos Direitos Adquiridos pelas Comunidades *16*

F. Considerações Referentes ao Género **17**

G. Normas e Práticas Consuetudinárias **18**

H. Resolução de Conflitos **19**

I. Conclusão **21**

Bibliografia **23**

Apêndice I: Extractos da Política Nacional de Turismo **24**

Apêndice II: Comentários sobre os Projecto dos Regulamentos: Artigo por Artigo .....**(Disponível por pedido de LTC)**

Análise do Projecto dos Regulamentos para a Lei de Terras em Moçambique: A Necessidade de se Ser Mais Específico

Por

Scott Kloeck-Jenson, John Bruce & Susana Lastarria-Cornhiel[1]
Projecto do Land Tenure Center—Moçambique
Setembro de 1998 [2]

Em Julho de 1998, a Comissão Inter-Ministerial da Terra para a Revisão da Legislação sobre a Terra publicou um projecto preliminar dos regulamentos para a lei de terras de 1997 (Lei n° 19/97). A nova lei estabelece um conjunto de princípios latos que poderiam remediar muitos dos problemas associados à lei anterior (Lei n° 6/79). No entanto, o ponto até ao qual a nova lei de terras produzirá um contexto legal transparente e previsível, que conduza à segurança de posse de camponeses e os investidores de maior envergadura, depende do conteúdo dos regulamentos sobre a terra. Na verdade, a nova lei de terras contém várias ambiguidades que, se não forem esclarecidas, poderão tirar praticamente todo o significado aos princípios positivos estabelecidos na lei.[3] Por conseguinte, os regulamentos devem especificar com exactidão a maneira de interpretar, ordenar e fazer cumprir os padrões gerais estabelecidos na lei.

Este relatório dá uma avaliação lata e uma análise do projecto dos regulamentos de Julho de 1998, artigo por artigo. Argumentamos que o projecto dos regulamentos reflecte muitas das mudanças fundamentais associadas à nova lei, e fornecemos uma boa base para um debate público e futuras revisões. Na verdade, o próprio projecto é o resultado de muitas horas de trabalho feito por pessoas do Secretariado Técnico da Comissão Inter-Ministerial de Terras. Também se baseia parcialmente nas ideias e recomendações de intervenientes não governamentais, académicos e fun-

---

[1] Scott Kloeck-Jenson é o Director Residente do Projecto do Land Tenure Center (LTC) em Moçambique, e pode ser contactado em Maputo (tel: 494743; email: scott@mail.tropical.co.mz). John Bruce é o Director em exercício do Land Tenure Center na Universidade de Wisconsin-Madison. Susana Lastarria-Cornhiel é uma Investigadora no LTC-Madison. Kloeck-Jenson beneficiou de conversas úteis com numerosas pessoas, incluindo Julieta Eliseu, Carla Braga, Jennifer Garvey e os estudantes da Universidade Eduardo Mondlane que participaram no programa interno estudantil NET-LTC. O projecto LTC-Moçambique é financiado pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID). É claro que todos os pontos de vista, interpretações, recomendações e conclusões exprimidos neste relatório são os dos autores e não necessariamente os das instituições de apoio e cooperação.

[2] Traduçao por Antonio Natividade.

[3] V. Kloeck-Jenson 1997 e Garvey 1998

cionários governamentais de muitos ministérios e departamentos do Ministério da Agricultura e Pescas. O Secretariado Técnico da Comissão Inter-Ministerial de Terras deve ser louvado pelo seu trabalho na obtenção das opiniões e recomendações duma gama tão vasta de intervenientes.

Embora o processo em si tenha sido aberto e participatório, não deixaremos de enfatizar que o projecto dos regulamentos carece de pormenor e não acrescenta especificidade suficiente aos princípios ambíguos estabelecidos na lei. Sem uma revisão substancial do actual projecto, os funcionários estatais terão que interpretar o significado de princípios e procedimentos mal definidos numa base de caso a caso. Isto levará a erros e a múltiplas interpretações. Também criará oportunidades para que alguns funcionários estatais abusem da sua autoridade selectiva. O contexto legal e regulamentar resultante será incerto e não fornecerá um contexto transparente e previsível sobre o qual os camponeses, as comunidades locais e os investidores privados de maior envergadura possam colocar expectativas e basear comportamentos. *A menos que haja mais especifidade nos regulamentos, o potencial da lei para fortalecer a segurança de posse em Moçambique continuará por realizar.*

A primeira parte deste relatório discute questões mais latas de conceitos que deviam ser abordadas com maior rigor e especifidade em revisões futuras. Esta primeira parte chama a atenção para algumas das áreas que não são mencionadas nos regulamentos (p.e. indemnizações, direito de recorrer, estatuto dos pedidos de uso e aproveitamento da terra em tramitação. Também discute vários princípios chave estabelecidos na lei que são deixados sem esclarecimento suficiente nesta versão provisória dos regulamentos. A secção dois do relatório levanta questões específicas e faz recomendações concretas numa base de artigo por artigo.

A. Conceito do Domínio Público: A Necessidade de Equilibrar o Poder e a Autoridade do Estado

O Artigo 9 da lei de terras e o Artigo 3 do projecto dos regulamentos sobre a terra concedem uma autoridade significativa ao Estado no tocante aos portadores de títulos formais e aos ocupantes sem título em zonas que são classificadas como "de protecção total" e "parcial". Diz-se que estas zonas constituem o "domínio público". Nestas zonas *não se podem* adquirir direitos de uso e aproveitamento da terra. Isto tem três implicações:

(1) As pessoas e comunidades locais sem título não teriam direitos de uso e aproveitamento da terra nestas zonas. Assim, as significativas protecções que a nova lei de terras poderia dar aos camponeses e às comunidades locais

(p.e. "consulta" às comunidades; igualdade de direitos de uso e aproveitamento da terra baseados na ocupação) não são aplicáveis em zonas declaradas de protecção parcial ou total. Por exemplo, se uma grande área do distrito de Matutuíne, na província de Maputo, for declarada "zona de conservação ou preservação da natureza", as pessoas residentes na área afectada deixariam de possuir quaisquer direitos de uso e aproveitamento da terra (Artigo 3a do projecto dos regulamentos). Por conseguinte, poderiam ser expulsas das suas terras sem qualquer forma de consulta à comunidade.

(2) As pessoas e entidades colectivas que adquiriram direitos de uso e aproveitamento da terra através de autorizações formais do governo também ficariam privadas dos seus direitos de uso e aproveitamento da terra em áreas declaradas como sendo "do domínio público".

(3) Nas zonas de protecção parcial ou total, as pessoas ou colectividades não podem assegurar-se títulos formais de uso e aproveitamento da terra por um período que chegue aos 50 anos. Em vez disso, como especifica o Artigo 9 da nova lei de terras, têm que obter *licenças especiais para o exercício de actividades determinadas*. O período máximo concedido para estas licenças poderá ser inferior a 50 anos, e pode constituir uma desmotivação para possíveis investidores.

Não é fora do comum os Estados manterem o poder e autoridade de limitar ou abolir direitos de uso e aproveitamento da terra para fins de promoção de actividades consideradas de "interesse público". No entanto, é preciso explicitar a definição de "interesse público" e o critério para se declarar que algumas áreas constituem o "domínio público", sem se basear em formulações vagas. O poder e a autoridade do Estado para extinguir direitos de uso e aproveitamento da terra no "interesse público" também deve estar sujeito a um processo de recurso e ligado a um conjunto claro de procedimentos de compensação que tornem oneroso – e, portanto, pouco atraente -- para o Estado abolir direitos de uso e aproveitamento da terra. O próximo projecto de regulamentos sobre a terra deveria esclarecer várias questões respeitantes ao poder para declarar que uma área constitui parte do "domínio público".

O que é que constitui o Domínio Público?

As inconsistências e ambiguidades, tanto da lei como do projecto dos regulamentos, levanta perguntas sobre o que na realidade constitui o conceito de "domínio público". O Artigo 6 da lei de terras diz "são do domínio público as zonas de protecção total e parcial". A lista de diferentes zonas que formam parte do domínio público no Artigo 3 do projecto dos regulamentos corresponde

a esta definição. Contudo, a definição de "domínio público" no artigo 1(3) da lei de terras parece abranger uma noção mais lata: "*áreas destinadas à satisfação do interesse público*". Isto parece contra o Artigo 6 da própria lei, assim como o Artigo 3 do projecto dos regulamentos. O projecto dos regulamentos devia indicar claramente qual o conceito que será usado. Nós seríamos a favor duma noção mais restrita.

O projecto dos regulamentos levanta mais duas perguntas sobre o conceito de "domínio público". Em primeiro lugar, o Artigo 4(2) do projecto dos regulamentos implica que as *infra-estruturas públicas* criam zonas de protecção parcial que por definição extinguiriam todos os direitos de uso e aproveitamento da terra. Porém, não se sabe claramente o que é que está incluído na categoria de "infra-estruturas públicas". Por exemplo: abrange estradas, escolas, postos de saúde, poços? E quanto aos pavimentos públicos ou picadas? A próxima versão dos regulamentos devia definir isto com mais clareza, mesmo que seja impossível produzir uma lista completa.

Em segundo lugar, não se sabe claramente se as "zonas de protecção parcial para o desenvolvimento turístico" continuarão a ser uma categoria incluída no "domínio público". A Política Nacional de Turismo aprovada pelo Conselho de Ministros em 1995 faz referência aos artigos 26 e 28 da lei de terras (Lei n° 6/79) como justificação para declarar um grande número de "zonas de protecção parcial para o desenvolvimento turístico" (V. apêndice 1 deste relatório para extractos da política de turismo). Muitas das áreas parcialmente protegidas incluem grandes extensões de território que actualmente estão a ser utilizadas por camponeses e por entidades que têm direitos de uso precários ou definitivos, concedidos ao abrigo do contexto legal que existia antes da aprovação da lei de 1997. A nova lei de terras e o actual projecto dos regulamentos não fazem menção das zonas de desenvolvimento turístico como uma categoria de zona de protecção parcial. Porém, não se sabe claramente se estas áreas – muitas delas vastas – ainda serão reconhecidas como zonas de protecção parcial que por lei revogariam todos os direitos de uso e aproveitamento da terra que existem.

Necessidade de Critérios Específicos para Declarar que certas Áreas Pertencem ao Domínio Público

Os Artigos 7 e 8 da lei de terras e o Artigo 3 do projecto dos regulamentos enumeram várias categorias que constituem as "zonas de protecção parcial" e "total" que fazem parte do domínio público. No entanto, estes artigos não dão quaisquer critérios para a maneira de declarar estas áreas. Reconhecemos que o processo para determinar os limites de algumas categorias de zonas de protecção parcial e total é relativamente directo (p.e. a faixa de 250

metros ao longo de represas e reservatórios). No entanto, não se sabe ao certo quais serão os critérios e procedimentos para declarar uma área "zona de conservação ou preservação da natureza), "zona de protecção parcial para o desenvolvimento turístico" ou, se necessário, para a "defesa e segurança do Estado". Dada a vastidão de muitas das zonas de protecção parcial ou total, é de importância crítica que o Conselho de Ministros tenha critérios claros para basear as suas decisões de declarar estás áreas. Caso contrário, o governo actual e os futuros poderão aproveitar-se das ambiguidades para declarar uma área como zona de protecção, revogar todos os direitos de uso e aproveitamento da terra e, por este meio, contornar as protecções legais dadas às entidades com e sem títulos que tinham adquirido direitos de uso e aproveitamento da terra.

Insumo e Direitos Comunitários no Processo de Determinação das Áreas do Domínio Público

Da maneira como está actualmente formulado, o projecto dos regulamentos não tem uma cláusula que indique que as comunidades terão um insumo significativo no processo de decisão de estabelecer ou não áreas como parte do domínio público. O Artigo 4(1d) do projecto dos regulamentos diz que "antes do estabelecimento duma zona de protecção total, deverá ser feito um inventário dos recursos e das ocupações existentes." Isto constitui um exercício útil. Contudo, a produção dum "inventário" não é a mesma coisa que salvaguardar os interesses das comunidades locais dando-lhes uma oportunidade para dar a sua opinião sobre – e o poder de bloquear – a criação ou alteração duma zona de protecção parcial ou total.

Alguns tipos de áreas, como as fronteiras territoriais ou a plataforma continental, não se prestam à consulta comunitária. Não obstante, é muito importante que as comunidades tenham um insumo significativo no processo de determinar, por exemplo, a localização duma estrada ou dum cabo de corrente eléctrica. Talvez o mais significativo seja a necessidade de as comunidades locais participarem de maneira concreta no processo de declaração duma área como "zona de conservação ou preservação da natureza" ou "zona de protecção parcial para o desenvolvimento turístico."

Uma das principais forças da lei de terras e do actual projecto dos regulamentos é exigir a participação comunitária no processo de determinar se concedem ou não títulos sobre a terra a requerentes de uso e aproveitamento da terra. *Porém, é evidente que as protecções oferecidas às comunidades no respeitante aos possíveis investidores não estão disponíveis quanto ao Estado, quando este estabelece zonas de protecção total ou parcial. As comunidades locais deviam participar de maneira significativa em ambos os tipos de processos.* Por conseguinte, o projecto dos regulamentos devia fornecer mais

pormenores sobre a maneira como se conseguirá esta participação e como as opiniões e perspectivas destas comunidades e tornarão assim parte do cálculo para determinar se uma zona estará ou não dentro do domínio público.

Processo de Recurso

Não há mecanismos de recurso construídos sobre o processo no qual o Conselho de Ministros cria, altera ou extingue zonas de protecção que poderiam constituir o domínio público. Reconhecemos que o Conselho de Ministros é uma das instituições mais preeminentes no governo. No entanto, o poder judicial (Tribunal Supremo) devia ser um foro para o recurso feito por pessoas ou colectividades que sentem que os seus interesses estão a ser comprometidos por tais declarações. Por exemplo: em 1996 o Conselho de Ministros deu à Blanchard Mozambique Enterprises (BME) direitos significativos, embora muito ambíguos, sobre quase todo o distrito de Matutuíne, na província de Maputo. Contudo, a maior parte das comunidades em Matutuíne queixou-se de nunca ter sido consultada num processo que culminou no possível enfraquecimento ou anulação dos seus direitos de uso e aproveitamento da terra. Actualmente estas comunidades não têm qualquer mecanismo claro para recorrer contra aquela declaração, e surgira tensões entre algumas comunidades, por um lado, e funcionários do BME e do Estado, por outro. Embora a declaração duma zona de protecção parcial ou total seja qualitativamente diferente do que occoreu em Matutuíne no respeitante às Blanchard Mozambique Enterprises, o efeito da criação de tensões entre comunidades, o governo e possíveis investidores poderia ser semelhante. Por conseguinte, o governo devia colocar mecanismos que garantam o direito de recurso aos camponeses individuais, as comunidades locais e entidades que receberam direitos de uso e aproveitamento da terra autorizados pelo governo.

A Necessidade de Diferentes Tipos de Limitações Aos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra em Diferentes Tipos de zonas de Protecção

Tal como está actualmente formulado o Artigo 3 do projecto dos regulamentos, não se podem garantir quaisquer direitos de uso e aproveitamento da terra nas zonas de protecção total e parcial (e, possivelmente, em nenhumas áreas do domínio público). Isto confere com o Artigo 9 da Lei de Terras. O governo devia reexaminar esta proscrição demasiado lata sobre *todos* os direitos de uso e aproveitamento para *todas* as categorias do domínio público enumeradas no Artigo 3 do projecto dos regulamentos. Por exemplo: a eliminação dos direitos de uso e aproveitamento da terra nas faixas de 250 metros ao longo das represas e reservatórios deveria talvez ser razoavelmente lata. Porém, não é necessário ser-se lato até ao ponto de anular os direitos de

uso e aproveitamento perto de cabos de energia eléctrica. Quanto a estes últimos, por exemplo, é razoável proibir a plantação de árvores por baixo de cabos de tensão; no entanto, é menos razoável que o Estado mantenha a autoridade para abolir todos os direitos de uso e aproveitamento da terra e a autoridade para expropriar um campo de milho que por acaso se encontre debaixo duma linha de condução eléctrica.

Reconhecemos que na prática a maioria dos camponeses continuará a plantar campos de milho como foi referido no exemplo anterior. Todavia, o perigo é a linguagem lata que anula todos os direitos de uso da terra nestas zonas dar ao Estado autoridade para expropriar uma pessoa das suas terras em qualquer momento, mesmo que esses campos não prejudiquem o funcionamento da linha de condução eléctrica. Por conseguinte, o governo devia examinar cada um dos tipos de zona de protecção e definir com mais precisão o número *mínimo* de direitos de uso e aproveitamento da terra ou actividades que seja necessário proibir.

Direitos de Indemnização

O mecanismo mais eficiente para diminuir as probabilidades de o Estado abusar da sua autoridade para declarar áreas como sendo do domínio público é exigir-lhe que pague avultadas indemnizações às entidades cujos direitos de uso e aproveitamento da terra tenham sido anulados. O Artigo 18(1b) da lei de terras especifica que quando revoga os direitos de uso e aproveitamento da terra no "interesse público", o Estado tem que dar "um pagamento antecipado ou uma justa indemnização e/ou compensação." *Porém, não há discussão sobre compensações em nenhuma parte do projecto dos regulamentos.* Sem disposições que pormenorizem o processo pelo qual se determinarão as quantias de indeminização e/ou compensação, há a possibilidade de o Estado desapropriar pessoas de terras que estejam a usar e estabelecer arbitrariamente uma quantia de compensação arbitrariamente considerada "justa". As quantias de compensação poderiam ser baixas e não ser grande coisa para impedir o Estado de equilibrar os lucros derivados do "interesse público" com as despesas de compensar entidades cujos direitos de uso e aproveitamento da terra tenham sido anulados.

Por exemplo, os regulamentos sobre a terra deviam esclarecer quais os critérios ou padrões que serão usados para determinar o que é "justo", especialmente na ausência de mercados de terras legais. A compensação será apenas pelos melhoramentos feitos na terra, ou a entidade também receberá dinheiro extra para compensar a perda dos direitos de uso e aproveitamento da terra e as consequentes despesas e/ou traumas associados ao facto de se ser obrigado a recomeçar tudo de novo? Nós certamente que favoreceríamos esta

última hipótese. Que recurso é que as entidades cujos direitos sobre a terra tenham sido anulados terão em termos de recorrer contra a quantia que os funcionários governamentais determinarem como "justa" indemnização e/ou compensação?

B. Direitos de Reclamação e Recurso

O Artigo 10 do projecto dos regulamentos faz referência aos direitos de pessoas e entidades colectivas que tenham adquirido direitos de uso e aproveitamento da terra. O que não está incluído neste nem em quaisquer outros artigos é um direito claramente estabelecido de recorrer das decisões ou determinações das autoridades estatais que possam prejudicar os interesses de entidades que possuam direitos de uso e aproveitamento da terra. Embora os próprios artigos sejam muito ambíguos, os artigos 69 e 70 dos regulamentos fazem pelo menos referência a reclamações e recursos.

É importante que os regulamentos revistos incluam um capítulo específico e pormenorizado que especifique os direitos de reclamação e recurso e procedimentos que se podem seguir para indemnização e compensação quando pessoas ou colectividades sentirem que funcionários governamentais prejudicaram os seus interesses injustamente. Em particular, os regulamentos deviam identificar o processo e a instituição governamental apropriada à qual as entidades possam dirigir os seus apelos respeitantes a:

(a) Decisão sobre se uma entidade individual ou colectiva está a fazer progressos no cumprimento do plano de exploração;
(b) declarações governamentais de que uma área será uma zona de protecção parcial ou total, extinguindo assim todos os direitos de uso e aproveitamento da terra existentes e futuros;
(c) a quantia que o Estado concorda em pagar como compensação/indemnização quando termina os direitos de uso e aproveitamento da terra que uma pessoa tinha;
(d) a quantia em impostos avaliada por um terreno;
(e) a determinação, por uma Brigada de Inspecção, de que uma entidade está sujeita a uma multa em consequência de actividades proibidas pelo Artigo 43 do projecto dos regulamentos;
(f) a determinação de que uma pessoa ou comunidade não ocupa terra há dez anos "de boa fé", ou que não a ocupa com base em normas e práticas consuetudinárias que não sejam contrárias à Constituição;
(g) a determinação de que as normas e práticas consuetudinárias nas quais pessoas ou comunidades se basearam para ocupar terra são "contrárias à

Constituição", e portanto constituem uma base ilegal de aquisição de direitos de uso e aproveitamento da terra através da ocupação.

C. "Pedidos de Concessão em Tramitação"

Durante vários anos o Projecto do Land Tenure Center em Moçambique colheu dados sobre o número e o tipo de pedidos de uso e aproveitamento da terra solicitados e os que foram de facto concedidos. Esta investigação demonstrou que o processo de solicitação tem sido ao acaso, não transparente e cheio de oportunidades para a corrupção. A maioria destes pedidos nunca recebeu autorização definitiva. Ainda estão em tramitação e são frequentemente chamados "pedidos de concessão em tramitação".

Tem havido considerável confusão quanto a esta questão, especialmente quanto ao que constitui uma "concessão de terras" (V. a secção seguinte para mais discussões). Não obstante, os pedidos de uso e aproveitamento de terra *agrícola* que permanecem "em tramitação" correspondem a milhões de hectares de terras.[4] Na província de Maputo, por exemplo, mais de 1.800 pedidos de direitos de uso e aproveitamento de terras agrícolas foram iniciados entre 1987 e 1998 e permanecem "em tramitação". A área total dos pedidos excede os 500.000 hectares. Na província de Nampula, cerca de 1.350 pedidos, feitos entre 1981 e Junho de 1997, permanecem "em tramitação", e correspondem a mais de 400.000 hectares. Na província da Zambézia, entre 1987 e Junho de 1997, cerca de mil pedidos de uso e aproveitamento agrícola da terra, correspondentes a 1.500.000 hectares, foram iniciados e permanecem "em tramitação".[5]

Ao abrigo do contexto legal anterior, as comunidades locais não eram consultadas de maneira significativa no tocante aos pedidos de uso e aproveitamento da terra que ainda estavam "em tramitação". Se estes pedidos de uso e aproveitamento da terra receberem um estatuto definitivo sem que as comunidades tenham uma oportunidade para dar a sua opinião quanto ao estatuto da ocupação da terra solicitada, a nova lei e os regulamentos irão

---

[4] Os números citados *não* incluem os pedidos florestais/silvicultura nem exploração mineira, que apesar de serem pedidos de *licenças* são erroneamente registados nalguns serviços provincias de geografia e cadastro como pedidos de uso e aproveitamento da terra. Estamos a considerar pedidos de uso e aproveitamento de terra com fins "agrícolas" como aqueles que foram enumerados nos registos provinciais como tendo fins de *agricultura, agro-pecuário, e pecuário.*

[5] É possível que alguns destes registos tenham recebido autorização definitiva sem que os registos provinciais estivessem actualizados para reflectir este facto. No entanto, o número é relativamente baixo. O ponto ao qual isto ocorre revela problemas no sistema de registo da terra que os SPGC's e a DINAGECA estão a tentar manter.

legitimar aquilo que tem sido uma usurpação não transparente e dúbia de terras que poderão deixar muitos camponeses sem terra em muitas áreas do país.

Na lei de terras de 1997 e no projecto dos regulamentos de Julho de 1998 nada consta para esclarecer o estatuto destes pedidos nem os passos a seguir para lhes dar um estatuto "definitivo". É de importância crítica que os regulamentos sobre a terra declarem que os pedidos ou autorizações de uso e aproveitamento da terra que ainda são provisórios ou precários sejam sujeitos às provisões da nova lei e dos regulamentos que estão actualmente a ser redigidos. No mínimo, devia exigir-se que todos estes pedidos repetissem[6] o passo de consulta à comunidade que o Artigo 13(3) da lei exige no processo de titulação. Após encontros com a comunidade dos doadores sobre o programa do Ministério da Agricultura e Pescas e do PROAGRI, o governo declarou publicamente estar disposto a fazer isto.[7] Porém, esta vontade ainda não se reflectiu no projecto dos regulamentos.

D. Diferentes Tipos de Categorias de Uso da Terra

O Cadastro Nacional de Terras guarda informações e processa pedidos de direitos de uso e aproveitamento da terra para uma vasta gama de actividades, como a agricultura, silvicultura, pastagens, turismo ou construção de residências. As pessoas ou colectividades que adquiram direitos de uso e aproveitamento da terra para estas e outras actividades recebem direitos de uso e aproveitamento exclusivo que permitem que o titular impeça outras entidades de usar o terreno em questão. O Cadastro Nacional de Terras também guarda informações sobre licenças para outras actividades como a exploração mineira ou a silvicultura. As áreas correspondentes a estas licenças superam frequentemente os 20 mil hectares. Em teoria, estas licenças não concedem direitos exclusivos – permitem que a entidade autorizada use a terra segundo um conjunto de directrizes e restrições. Por exemplo, uma licença de silvicultura poderia permitir que uma companhia colhesse 100 m^3 duma determinada espécie de árvore durante um período de 12 meses. No entanto, os portadores destas licenças não poderiam impedir outros de usar a terra em questão para outros fins, a não ser que o portador da licença também se garantisse o direito de uso e aproveitamento da terra segundo o processo estabelecido na lei de 1997.

Infelizmente, as diferentes instituições governamentais não se têm baseado num conjunto uniforme de categorias de uso da terra com direitos e

---

[6] Na realidade, para a maioria destes pedidos será a *primeira* vez que as comunidades locais serão consultadas quanto ao estatuto da terra em questão.

[7] *Mediafax*, 12 de Maio de 1998, p.2. V. também *Metical*, 8 de Maio de 1998, pp. 1-2.

responsabilidades claramente identificados e compreendidos por muita gente, que estejam associados a cada uma das categorias. Isto teve vários efeitos negativos. O mais significativo é o de os investidores, e até mesmo os funcionários estatais que trabalham com a Direcção Nacional de Geografia e Cadastro (DINAGECA) e os Serviço Provincias de Geografia e Cadastro (SPGC's), não estarem seguros quanto ao pacote de direitos e responsabilidades associados às diferentes categorias de uso. Por exemplo, como acabamos de discutir, uma licença florestal *não* confere direitos exclusivos de uso e aproveitamento. Porém, uma análise de vários registos de SPGC onde estão contidos os pedidos de plenos direitos de uso e aproveitamento revela que as licenças florestais (pedidas ou emitidas) são frequentemente tratadas de modo semelhante aos pedidos de direitos exclusivos de uso e aproveitamento de terra com fins agrícolos. Por exemplo, só na província da Zambézia, quase dois milhões de hectares, correspondentes a cerca de 20% da área terrestre da província, estão no registo do SPGC para pedidos de plenos direitos de uso e aproveitamento da terra. Estas áreas são habitadas por numerosos moçambicanos, e é possível que contenham áreas para as quais tenham sido direitos exclusivos de uso da terra a outras entidades. A falta de clareza quanto ao pacote de direitos associados a uma licença florestal contra um título que conceda plenos direitos de uso e aproveitamento da terra tem levado a muitos conflitos.

O Cadastro Nacional de Terras devia basear-se num sistema de direitos de uso múltiplo que esclarecesse a exclusividade dos direitos de uso e aproveitamento e a ordem de precedência associada aos diferentes tipos de categorias de uso da terra. Todavia, o primeiro passo na criação dum sistema destes seria identificar claramente as diferentes categorias de uso da terra. Actualmente os diferentes registos do SPGC caracterizam-se por uma grande variedade de categorias de uso da terra que carecem de uniformidade.[8] Actualmente o projecto dos regulamentos faz referência às diferentes categorias de uso da terra, mas frequentemente não parece uma lista baseada num sistema cuidadosamente concebido (p.e. Artigo 25). Por conseguinte, os regulamentos deveriam identificar com exactidão as diferentes categorias de uso da terra que serão incluídas no Cadastro Nacional de Terras. Uma vez criados, os regulamentos poderão definir a exclusividade de direitos associados a cada categoria, assim como a ordem de precedência, contribuindo assim para um contexto mais transparente. Uma vez estabelecido, o conjunto uniforme de categorias também ajudaria a resolver algumas das dificuldades actuais no seio

[8] Na província de Maputo, por exemplo, o registo cadastral baseia-se nas seguintes categorias: agricultura, pastagens para o gado, comércio, agro-comércio, indústrias, agro-indústrias, habitação, agro-comércio-habitação, turismo, agro-turismo, avicultura, florestas, silvicultura, fauna bravia, eco-safáris, outros e criação de fauna bravia. O registo provincial da Zambézia tem as suas próprias categorias, das quais só algumas correspondem às da província de Maputo.

do Registo Nacional que resultam de categorias muito variadas utilizadas pelos diferentes SPGC's. A criação de regulamentos ou procedimentos mais claros, para a identificação de outros ministérios ou departamentos a partir dos quais os serviços cadastrais irão obter informações para manterem os seus registos ou processarem os pedidos de uso e aproveitamento da terra dando pareceres, também tornaria as coisas mais fáceis (Artigos 1 e 28 do projecto dos regulamentos).

E. Comunidades Locais e Camponeses

Na Lei de 1997, as "comunidades locais" recebem uma variedade de direitos e responsabilidades. As comunidades locais podem adquirir títulos sobre a terra. Devem ser "consultadas" no processo formal de titulação referentes ao estatuto de ocupação duma terra solicitada. Além disso, as comunidades locais devem "participar" na gestão de recursos naturais e na resolução de conflitos. Estes princípios poderiam fortalecer a segurança de posse dos residentes rurais. O ponto até ao qual o fizerem, porém, exige que as futuras versões do projecto dos regulamentos acrescentem mais pormenores em quatro questões.

Consulta Às Comunidades Locais

A consulta ás comunidades locais sobre o estatuto de ocupação da terra durante o processo de titulação pode ajudar a evitar a concessão de direitos de uso e aproveitamento para uma terra que já esteja ocupada por pessoas ou comunidades sem título. Contudo, é importante que a "consulta" não se limite simplesmente a obter a opinião da comunidade sobre um pedido de uso e aproveitamento da terra. A opinião duma comunidade sobre o estatuto de ocupação de terra deve ter peso suficiente para constituir um veto contra os pedidos que a comunidade achar contrária aos seus interesses. O Artigo 29(2) do projecto dos regulamentos diz que o SPGC, o(a) Administrador(a) de Distrito e o(a) seu/sua representante farão um trabalho em conjunto, e que a opinião escrita resultante deverá ser assinada por três membros da comunidade. Contudo, não se sabe claramente se a própria comunidade local tem autoridade de veto no "trabalho conjunto". Está implícito, mas não suficientemente explícito para impedir que funcionários provinciais ou distritais interpretem este artigo de maneiras múltiplas.

Como dissemos mais acima, na secção sobre o domínio público, o processo de consulta às comunidades não deve limitar-se aos pedidos de uso e aproveitamento da terra feitos por entidades privadas. *A consulta às comunidades também deve fazer parte do processo pelo qual o Estado extingue*

todos os direitos de uso e aproveitamento da terra, declarando ou alterando os limites das áreas do domínio público.

Representação das Comunidades Locais

Os regulamentos deviam estabelecer mecanismos de representação comunitária legítima que facilitassem o aparecimento de diferentes perspectivas que possam existir *no seio* das comunidades. Há uma tendência para idealizar as comunidades locais como entidades com um conjunto homogéneo de interesses. Contudo, longe de serem vácuos de poder social, as próprias comunidades locais caracterizam-se por lutas pelo poder e diferenças de poder baseadas por invejas pessoais, rivalidades de linhagens, variável estatuto financeiro, religião, residentes nascidos no local/pessoas vindas de fora, filiação partidária, geração, género, etc. Quanto ao género, por exemplo, os homens numa comunidde podem estar dispostos a ceder terra comunitária a uma empresa agrícola em troca de empregos assalariados e a oportunidade de serem pagos em numerário. Por outro lado, as mulheres numa comunidade podem recear que a cessão de terras comunitárias diminua a segurança alimentar do agregado familiar por reduzir a quantidade de terra disponível para a produção alimentar do agregado familiar. Também podem temer que os homens, em vez de usarem o aumento de numerário para comprar comida ou pagar as taxas escolares, comprem álcool ou outros bens de consumo que não sejam de importância vital para a sobrevivência do agregado familiar. No entanto, se abordássemos "a comunidade" num caso destes, sem a atenção explícita de obter as perspectivas femininas, esta preocupação pela segurança alimentar do agregado familiar poderia ser menosprezada. Não podemos esquecer-nos de que "a" comunidade pode ter mais do que uma perspectiva, e que as dos seus membros do sexo feminino são talvez as que têm mais probabilidades de ser silenciadas.

O projecto dos regulamentos não é suficientemente claro na criação de mecanismos que permitam que continuem a surgir diferentes perspectivas no seio das comunidades. O Artigo 29,2 exige que após o passo de consulta comunitária no processo de titulação pelo menos três representantes da população assinem um documento referente ao estatuto de ocupação da terra em questão (Artigo 29,2). O Artigo 37,2a diz que um pedido de título sobre uma terra comunitária tem que ser assinado por pelo menos dez membros da comunidade.

A entrega de autoridade a um grupo de representantes, em vez duma única pessoa, como o secretário ou uma autoridade tradicional, é uma boa ideia. *No entanto, os regulamentos deviam especificar mais pormenorizadamente como é que estes três ou dez representantes deverão ser escolhidos, e declarar*

que esta selecção teria lugar após uma reunião da comunidade, na qual se explicasse plenamente o processo de consulta ou titulação comunitária. Caso contrário será possível, por exemplo, que três pessoas assinem um documento que efectivamente ceda terra comunitária sem o conhecimento nem a aceitação de outros membros da comunidade.

Para criar um processo mais aberto, os regulamentos deviam adoptar mecanismos mais abertos que estejam actualmente a ser tomados em consideração no projecto de legislação sobre as Comunidades Locais. Para consultas comunitárias sobre um pedido de uso e aproveitamento de terra devia ser anunciada uma reunião na qual a comunidade seria informada sobre a localização do terreno solicitado e a natureza do plano de exploração. Em seguida, devia-se dar tempo à comunidade para ponderar adequadamente sobre o pedido e, se necessário, consultar outras organizações. Numa nova convocação, várias semanas mais tarde, a comunidade escolheria então seis a oito pessoas para a representar, e assinaria um documento dizendo se a terra está vaga ou não, ou por quaisquer outros meios disponível para o possível investidor. Metade dos membros deste conselho de terras deveria ser do sexo feminino. Reconhecemos que as mulheres nestes foros ainda podem ter medo de exprimir as suas perspectivas, e muitos foros serão dominados por membros de sexo masculino. Não obstante, um conselho de terras ou uma convocação que mandatasse a participação feminina iria pelo menos dar uma oportunidade para as perspectivas das mulheres influenciarem o processo.

Nos casos em que as comunidades estiverem realmente a procurar um título sobre terras comunitárias, deveria ser criado um conselho de terras com muitos membros e que fosse mais permanente.

Demarcação e Delimitação de Terras Comunitárias

A nova lei de terras permite que as comunidades locais titulem a terra nos seus nomes. Segundo a definição dos representantes da DINAGECA, a demarcação de terra comunitária refere-se ao processo de delinear e fazer o levantamento dos limites da comunidade para *garantir um título legal pleno.* Depois da aprovação da nova lei, representantes de DINAGECA e organizações não-governmentais estão a discutir outra forma de delinear as terras comunitárias. Designada "delimitação," esta opção, segundo os representantes de DINAGECA, tem como objectivo de determinar as fronteiras das comunidades e lançar os limites da comunidade no Atlas Cadastral (um mapa de 1:50,000) de cada provincia. *A delimitação não conduz à aquisição dum documento de título.* Em vez disso, está concebida para dar às entidades que adquiriram direitos baseados na ocupação mais um pedaço de protecção com

provas em relação ao Atlas Cadastral. A vantagem da "demarcação" é conduzir a um título de documento legal em nome duma comunidade local. Por outro lado, a vantagem comparativa da delimitação de terra comunitária é ser menos onerosa e *poder* oferecer protecções quase equivalentes e/ou oportunidades para as comunidades locais.[9] *A dificuldade, todavia, é que nem a lei nem o projecto de regulamento não esclarecem se a delimitação tem qualquer vantagen legal e não dizem como é que esta "evidência" pode ser usada num tribunal.*

Em Agosto de 1998, o governo organizou na Beira um seminário nacional de três dias para discutir um programa nacional de delimitação de terra comunitária. Actualmente está a preparar-se para entrar em vários projectos de delimitação de terra comunitária que irão estabelecer uma metodologia para um programa limitado que limita a terra das comunidades em zonas que já estão a experimentar conflitos pela terra, ou onde o potencial para tal é elevado. Atendendo a que mesmo um programa tão limitado poderia custar milhões de dólares, é importante que os regulamentos especifiquem exactamente os direitos e as vantagens que a delimitação de terras comunitárias confere. No entanto, o projecto dos regulamentos não discute a "delimitação" da terra comunitária.

Em Agosto de 1998, o governo organizou um seminário nacional de três dias na Beira, para discutir um programa nacional de delimitação de terras comunitárias. O governo actualmente está a se preparar para se envolver em vários projectos de delimitação de terras comunitárias, que irão estabelecer uma metodologia para um programa que vai permitir a delimitacao da terra das comunidades naquelas zonas onde ha conflitos pela terra, ou onde o potencial para tal é elevado. Atendendo que mesmo este programa limitado poderia custar milhões de dólares, é importante que os regulamentos especifiquem com exactidão os direitos e vantagens que a delimitação de terras comunitárias confere.

Como ainda não se concluiu número suficiente de actividades piloto, os regulamentos não devem fechar o governo numa determinada metodologia. Devem, porém fazer o seguinte:

(a) Estipular que a delimitação comunitária é aceitável e que no futuro será anexada uma metodologia aos regulamentos;
(b) Definir os direitos e responsabilidades específicos a conferir através da delimitação de terras comunitárias;
(c) Esclarecer que a delimitação de terras comunitárias não anula a necessidade da consulta às comunidades locais, exigida pelo Artigo 13(3) da nova lei de

[9] Como não conduzem à aquisição dum título legal formal, os requisitos de exactidão da delimitação de terras comunitárias são menos rigorosos que os da demarcação. A delimitação baseia-se no uso de sistemas de GPS que, embora exactos, são menos precisos do que o equipamento de levantamento para demarcar a terra comunitária. Este é mais caro e exige mais tempo.

terras. Esta consulta é importante por pelo menos três razões. A primeira é que seria perigoso confiar-se unicamente no Atlas Cadastral, uma vez que na maioria das províncias estes mapas têm sido mal conservados e não merecem confiança. A segunda é que é melhor as comunidades falarem por si próprias quanto ao estatuto de ocupação da terra. Autorizar que um funcionário do governo mantivesse mapas e depois fosse tentado a alterar as linhas dum mapa para satisfazer os caprichos dum possível investidor seria um convite à corrupção e um enfraquecimento do sentimento de segurança de posse entre os camponeses. A terceira é que um processo de consulta em si pode ser um passo inicial fundamental a conceber para aumentar a acção recíproca entre as comunidades locais e os possíveis investidores, que com base nisso poderiam negociar acordos mutuamente benéficos.

Natureza dos Direitos Adquiridos pelas Comunidades

Há duas filosofias diferentes que podem informar o processo de delimitação ou demarcação das terras comunitárias. A primeira é uma atitude de "limite fechado", concebida para proteger as comunidades *contra* os investidores.[10] Os objectivos da delineação das terras comunitárias nesta abordagem é definir mais claramente as extensões da terra comunitária, para que os investidores e o governo tenham uma ideia clara e qual a terra que *resta* para os investidores adquirirem. Surgiram duas críticas contra este raciocínio. Primeira: e que os investidores só podem adquirir terras que sobram, o governo terá incentivos para se limitar numa noção muito restrita (só campos cultivados e em pousio) de ocupação, que não incorpora áreas comuns nem futuras necessidades de terra à medida que as populações se expandem. As comunidades poderia ser apertadas contra extensões cada vez menores de terra. Segunda: em vez de proteger as comunidades contra os forasteiros, receia-se que esta abordagem isole as comunidades dos processos mais latos do desenvolvimento económico, marginalizando efectivamente os residentes em "reservas" ou "bantustões".

Com base nesta preocupação, muitas pessoas argumentam que a delimitação ou demarcação comunitária de terras se devia basear numa abordagem de "limite aberto". Aqui, o objectivo é delinear a terra comunitária para fortalecer os direitos comunitários para além das salvaguardas já estabelecidas na lei, nos termos da igualdade de direitos adquiridos com base na ocupação. A robustez acrescida destes direitos iria então fortalecer a mão das comunidades para negociarem com mais eficiência os direitos de uso da terra com os forasteiros. Por exemplo, as comunidades poderiam exigir uma garantia de emprego, uma percentagem dos lucros ou programas de formação. Nesta

[10] Tanner & De Wit 1998. V. também Negrão 1998 e Kloeck-Jenson 1998.

abordagem, o objectivo é convidar investidores de fora para extensões comunitárias com a intenção de *integrar* as actividades dos investidores com as da comunidade. É evidente que há o risco de as comunidades serem enganadas, ou de os membros da comunidade que negoceiam estes acordos não serem representantes legítimos. Portanto, é de importância vital que esta abordagem seja acompanhada de esquemas bem formulados para a representação da comunidade. A existência dum serviço de investimentos comunitários (possivelmente no sector das organizações não governamentais) que pudesse ajudar as comunidades a receber uma parte justa também seria importante.

Durante o seminário realizado em Agosto na Beira, vários funcionários governamentais exprimiram o seu apoio a uma abordagem mais integrante do que proteccionista. *Mas se o governo estiver a sério quanto a isto, o Artigo 10 dos regulamentos precisará de incluir, por exemplo, que as comunidades locais irão negociar com possíveis investidores.*

Tal como está actualmente formulado, o Artigo 10 do projecto dos regulamentos enumera direitos que são limitados e principalmente orientados para a protecção dos detentores de direitos concedidos por outras entidades (p.e. possível intrusão de segundas partes, Artigo 10,1a), em vez de lhes dar o poder de agir de maneira mais activa para promoverem os seus interesses. Os regulamentos deviam especificar que as comunidades têm o direito de negociar sociedades mutuamente vantajosas com forasteiros interessados em usar as suas terras, sob a condição de certas salvaguardas concebidas para impedir as comunidades de concordar com acordos que possam ser prejudiciais aos seus interesses.

F. Considerações Referentes ao Género

Em comparação com legislação semelhante noutros países africanos, a nova lei de terras dá às mulheres direitos de uso da terra que são relativamente fortes. Por exemplo: o Artigo 13(5) da lei de terras diz que as mulheres podem adquirir títulos individualizados, ao passo que o Artigo 16 garante que elas podem herdar direitos de uso da terra. O projecto dos regulamentos conforma-se com este espírito de igualdade entre os sexos.

No entanto, é importante não esquecer que um excesso de neutralidade quanto aos sexos pode ter consequências que continuem a discriminar contra as mulheres. Para garantir a igualdade dos sexos na prática, é frequentemente necessário estabelecer procedimentos ou mecanismos que sejam mais explícitos quanto aos direitos e perspectivas das mulheres. Há várias questões

relacionadas com o género que deviam ser abordadas em revisões subsequentes dos regulamentos.

Em primeiro lugar, os casamentos nas zonas rurais não são normalmente registados de maneira legal junto das instituições estatais. Para garantir que as mulheres rurais têm direitos de herança e co-titularidade, deve-se declarar explicitamente que estes direitos também se aplicam aos casais cujos casamentos são reconhecidos pelas normas e práticas consuetudinárias.

Em segundo lugar, o governo devia ponderar sobre a inclusão dos nomes do marido e da mulher nos documentos de título.

Em terceiro lugar, o Artigo 8(2) do projecto dos regulamentos diz que o cônjuge sobrevivente mantém os direitos de uso da terra. Isto é muito positivo. No entanto, parece que os filhos sobreviventes podem exigir co-títulos com o cônjuge sobrevivente, mesmo contra a vontade deste. A lei moçambicana da herança permite que os filhos exijam metade das propriedades do casal, mas isto pode levar a situações em que eles tentem reivindicar a co-titularidade de todas as propriedades, incluindo os 50% que normalmente ficam na posse do cônjuge sobrevivente. Por conseguinte, um cônjuge que, por exemplo, volte a casar-se poderá perder os direitos sobre *toda* a terra que andou a cultivar durante várias décadas. Embora seja provável que estes casos ocorram *de facto*, independentemente do conteúdo dos regulamentos, nós recomendamos que estes indiquem claramente que a co-titulação dos filhos sobreviventes depende da concordância do cônjuge sobrevivente. Isto daria um recurso legal às pessoas que, como um cônjuge sobrevivente, tentam proteger os seus direitos contra filhos que, por qualquer razão, tentem desapropriá-los das suas terras.

Em quarto lugar, a próxima versão dos regulamentos devia estabelecer mecanismos de representação comunitária que facilitassem um aparecimento de perspectivas femininas na gestão de recursos naturais ou da fase de consulta comunitária do processo formal de titulação. Como se disse na secção anterior, os conselhos com muitos membros aos quais se exija a inclusão de representação feminina poderiam contribuir para este objectivo.

G. Normas e Práticas Consuetudinárias

A lei de terras diz que os componeses podem direitos de uso da terra se ocuparem terra com base em normas e práticas consuetudinárias que não sejam contrárias à Constituição. Este é um princípio útil que daria protecção às pessoas ou grupos que foram, por exemplo, refugiados ou deslocados internos e, por conseguinte, não satisfaçam a exigência de ocupação de boa fé durante dez

anos mencionada no Artigo 12(b) da lei de terras. Contudo, os regulamentos precisam de incluir um artigo ou alguns artigos para esclarecer várias questões:

- Quais serão os critérios para distinguir "práticas consuetudinárias" de "práticas não consuetudinárias"? Nós desencorajaríamos o conceito que presume que as práticas "consuetudinárias" se referem às "tradições" que não mudaram durante o tempo, ou que, duma maneira ou de outra, "consuetudinário" exige uma clara associação com a decisão ou acção duma "autoridade tradicional". Muitas das práticas "consuetudinárias" ocorrem a um nível inferior ao daquele em que as "autoridades tradicionais" ou régulos se envolvem. Além disso, este conceito não se conforma com a fluidez nem com a flexibilidade das normas "consuetudinárias" através do tempo. Na verdade, os africanos rurais classificam frequentemente normas e práticas como "consuetudinárias" apesar de – quer os membros da comunidade se apercebam disso quer não – terem sido adaptadas e modificadas em reacção a dinâmicas sociais, políticas e económicas em evolução.
- Qual a entidade que terá autoridade para determinar se uma terra está ocupada ou a ser usada com base em normas e práticas tradicionais?
- Qual a entidade que terá de determinar se uma norma ou prática viola a Constituição? Presumivelmente seriam os tribunais, mas haverá outra entidade que faça uma determinação preliminar?

H. Resolução de Conflitos

O contexto legal e regulamentar devia identificar instituições e procedimentos chave e estabelecer princípios claros a usar na resolução de conflitos pela terra. No entanto, o projecto dos regulamentos não resolve duas ambiguidades principais. Primeiro: não se sabe claramente como as comunidades locais participarão na resolução de conflitos. Por exemplo: só resolverão conflitos entre membros da comunidade, ou os órgãos locais também terão um papel na resolução de conflitos entre comunidades locais, ou entre membros individuais de comunidades e forasteiros? Atendendo a que muitos conflitos são resolvidos ao nível distrital ou provincial, os mecanismos deviam ser postos em funcionamento, para garantir que a "participação" da comunidade na resolução dos conflitos seja concreta e não cosmética.

O segundo conjunto de questões respeitantes à resolução de conflitos é a falta de clareza respeitante aos princípios sobre os quais se podem avaliar as reivindicações concorrentes. Tanto a lei como os regulamentos enfatizam a igualdade entre as reivindicações feitas com base numa autorização escrita pelo governo e as baseadas na ocupação e defendidas por testemunho oral. O Artigo 14(3 e4) do projecto dos regulamentos também dá preferência às entidades que

têm reivindicações temporalmente anteriores. Em geral, estes princípios são muito positivos. Não obstante, ainda há ambiguidades sobre a maneira como as reivindicações concorrentes serão resolvidas ao abrigo do novo contexto legal e regulamentar.

Em primeiro lugar, nem a lei nem os regulamentos sobre a terra parecem abordar situações em que camponeses sem título ocuparam de boa fé, durante dez anos, uma terra cujo título formal estava em nome duma entidade que não tenha estado a usar efectivamente a terra durante aquele período. Por exemplo: muitas machambas estatais deixara de funcionar há mais de dez anos. Desde então, camponeses individuais têm vindo a cultivar campos em terras formalmente tituladas em nome da machamba estatal. Para dar outro exemplo, na província da Zambézia a Companhia da Zambézia tem dezenas de milhares de hectares em concessões de uso de terras que nunca utilizou, nem mesmo no tempo colonial.[11] Muitos camponeses estão actualmente a ocupar esta terra.

O Artigo 14(3) sugere que um título anterior prevaleça sobre uma reivindicação de ocupação feita de boa fé por pessoas que não tenham elas próprias estado a usar a terra antes de a entidade ter recebido o título. Em resultado, as pessoas que se mudaram para a terra titulada em nome duma machamba estatal e a ocuparam durante dez anos perderiam os seus direitos de uso da terra se a machamba estatal fosse transferida para uma entidade privada. As pessoas que usam terra formalmente titulada em nome da Companhia da Zambézia poderiam ser expulsas se esta decidisse explorá-la ou transferir os direitos do seu uso para outra companhia. Atendendo ao grande número de camponeses que seriam penalizados por esta cláusula, nós não favoreceríamos esta interpretação. No entanto, a intenção do regulamento devia ser declarada com maior clareza.

E segundo lugar, o Artigo 14(3), tal como está actualmente formulado, poderia ser interpretado de modo a significar que as reivindicações com base na ocupação receberiam prioridade sobre s reivindicações baseadas numa autorização governamental quando os que reivindicam com base na ocupação puderem demonstrar que tinham ocupado *pessoalmente* a terra antes de os direitos de uso desta terem sido concedidos a outra entidade. Se for o caso, parece que o artigo poderia potencialmente invalidar inúmeros títulos formais concedidos desde a independência, quando fossem contrários a reivindicações anteriores baseadas na ocupação segundo os costumes. Por exemplo, a empresa mista LOMACO poderia ver os seus direitos de uso da terra rescindidos se os camponeses conseguirem demonstrar com êxito que já estavam a ocupar a terra antes de o governo lhe ter dado direitos de uso.

---

[11] Entrevista com o Director da Companhia da Zambézia, João Manuel S. Sousa Ribeiro, a 21 de Maio de 1998.

Em terceiro lugar, não se sabe claramente como os conflitos se resolverão entre um reivindicador que ocupou a terra "de boa fé" durante pelo menos dez anos e outro que se baseia nos costumes para reivindicar um terreno mais vasto que tenha vindo a usar intensivamente. Para sermos mais específicos: suponhamos que há duas pessoas com reivindicações concorrentes e que estão a defendê-las com base na ocupação e na aquisição da terra através de normas e práticas consuetudinárias. A primeira pode ter recebido um terreno muito vasto duma autoridade tradicional á 30 anos. Uma grande parte da terra tinha sido mato e não estava a ser cultivada. Outra pessoa desbravou parte do mesmo terreno e começou a cultivá-lo há 12 anos. Isto poderia ter sido com a autorização da outra pessoa, que por qualquer razão está agora a tentar expulsar esta. Nós argumentaríamos que a reivindicação baseada na ocupação de boa fé deveria prevalecer sobre a reivindicação ao abrigo dos costumes. Realmente, na maioria dos sistemas consuetudinários a ocupação de boa fé baseada num uso mais intensivo da terra é necessária para confirmar um direito mais individualizado ou exclusivo.

Se for adequadamente definido, o padrão de "ocupação" e precedência temporal de direitos adquiridos pode ajudar a resolver possíveis conflitos pela terra. Porém, é necessário refinar os regulamentos para se declarar claramente os padrões aplicáveis à maioria das situações de conflito previsíveis. Se isto não for feito, o contexto legal e regulamentar será imprevisível e não conduzirá à segurança de posse.

I. Conclusão

Embora seja importante aprovar rapidamente um novo conjunto de regulamentos, é mais importante que o governo tenha tempo suficiente para elaborar uma nova versão dos regulamentos que seja mais pormenorizada e logicamente consistente com o actual projecto. A lei de terras de 1997 tem o *potencial* para melhorar significativamente a segurança de posse dos camponeses e dos investidores de maior envergadura e diminuir o crescente número de conflitos relacionados com a terra. No entanto, para que este potencial se possa realizar os regulamentos acompanhantes têm que especificar com pormenor como é que os princípios gerais como a "compensação", a "consulta à comunidade" ou "a extinção dos direitos de uso da terra" se devem realizar na prática.

Embora forneça uma boa base para um debate público, o projecto dos regulamentos não esclarece suficientemente como deverão ser interpretados e implementados os princípios gerais estabelecidos na lei. Na generalidade, o projecto dos regulamentos limita-se a reiterar a linguagem vaga estabelecida na

lei, em vez de ser um guia para os funcionários governamentais em Maputo ou aos níveis provincial ou distrital. Também não diz quais são os regulamentos com base nos quais se resolverão problemas que surgiram ao abrigo do contexto legal anterior (p.e. concessões em tramitação) nem esclarece os direitos e responsabilidades associados a conceitos mais recentes, como o de "delimitação das terras comunitárias". Em resultado, os funcionários estatais que forem a implementar os regulamentos serão obrigados a interpretar os princípios por si próprios. Isto conduzirá a múltiplas interpretações e a possíveis abusos de autoridade, evitando assim o estabelecimento dum contexto legal e regulamentar que dê regras claras e previsíveis que aumentem a segurança de posse dos camponeses e dos investidores privados. A menos que haja mais especifidade nos regulamentos, o potencial da lei para o fortalecimento da segurança de posse em Moçambique poderá não se concretizar.

Bibliografia

Garvey, Jennifer. 1998. "The Nature of Rights Under Mozambique's Reform Land Law." Pp. 175-85 in *Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World With a Focus on Southern Africa*, Cape Town.

Kloeck-Jenson, Scott. 1997. *Analysis of the Parliamentary Debate and New National Land Law for Mozambique*. Maputo, Mozambique: Land Tenure Center.

Kloeck-Jenson, Scott. 1998. "Locating the Community: Local Communities and the Administration of Land and Other Natural Resources in Mozambique." *Proceedings of the International Conference on Land Tenure in the Developing World with a Focus on Southern Africa,* Cape Town.

Kloeck-Jenson, Scott and Rachel Waterhouse. 1998. *Briefing Book para o Seminário sobre o Conceito das Comunidades Locais em Relação à Gestão de Recursos Naturais.* Maputo, Mozambique: Land Tenure Center.

Negrão, José. 1998. *Terra e Desenvolvimento Rural em Moçambique*. Maputo.

Tanner, Christopher, Paul de Wit, Sevy Madureira. 1998. ***Propostas para um programa de delineação das comunidades locais: Document presented to the National Seminar on Community Land Delimitation and Management, Beira, Sofala Province, 12-14 August 1998.*** FAO, Projecto GCP/MOZ/059/NET Support to the Implementation of a National Land Programme.

EXTRACTOS - Veja P. 5-4

Terça-feira, 6 de Junho de 1995 | I SÉRIE — Número 22

BOLETIM DA REPÚBLICA

PUBLICAÇÃO OFICIAL DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE

3.º SUPLEMENTO

SUMÁRIO

Conselho de Ministros:

Resolução n.º 2/95:

Aprova a Política Nacional do Turismo e a Estratégia de Desenvolvimento do Turismo para 1995/1999.

CONSELHO DE MINISTROS

Resolução n.º 2/95

de 30 de Maio

O Turismo, uma das bases do desenvolvimento económico e social, desempenha, a par de uma função essencialmente económica, funções de natureza social e cultural de grande relevo e estabelece interdependências profundas com os restantes sectores da actividade económica, cuja interligação importa coordenar de forma equilibrada e objectiva.

Dada a importância do Turismo na economia nacional, constitui uma necessidade imperiosa o estabelecimento de uma Política Nacional de Turismo bem como da Estratégia de Desenvolvimento do Turismo para os próximos cinco anos.

Nestes termos, usando da competência que lhe é atribuída pela alínea *e*) do n.º 1 do artigo 153 da Constituição da República, o Conselho de Ministros determina:

Único. São aprovadas a Política Nacional do Turismo e a Estratégia de Desenvolvimento do Turismo para 1995/1999, em anexo, que constituem parte integrante da presente Resolução.

Aprovada pelo Conselho de Ministros.

Publique-se.

O Primeiro-Ministro, *Pascoal Manuel Mocumbi.*

Política Nacional do Turismo

1. Introdução

1.1. Necessidade de uma Política Nacional do Turismo

Moçambique dispõe de ricos recursos naturais que podem assegurar ao país uma situação privilegiada e competitiva no mercado turístico regional e internacional.

Durante o período colonial, o turismo foi uma importante fonte de divisas e de emprego para a economia de Moçambique. Neste momento, o sector apresenta uma degradação, estagnação e estrangulamento que podem, a curto prazo, comprometer o seu desejável e sustentável desenvolvimento. A elaboração da Política Nacional do Turismo, encarada como conjunto de actividades do Estado com vista a regular e influenciar o desenvolvimento do turismo e subsequentemente da respectiva estratégia, constitui assim uma necessidade básica do turismo por forma a definir um quadro de desenvolvimento são e ordenado.

O agravamento dos desequilíbrios que desde há muito afectam a economia moçambicana veio realçar a importância económica e social do turismo. Reconhece-se, no entanto, que o sector apresenta desequilíbrios e estrangulamentos que podem, a curto prazo, comprometer o seu desejável desenvolvimento.

O turismo foi oportunamente reconhecido como sector de vocação eminentemente privada, mas, até agora não foram totalmente estabelecidos quadros de referência globais que permitissem à iniciativa privada desenvolver as suas potencialidades e actuar em conformidade com o mais desejável desenvolvimento do turismo.

Um dos pressupostos da Política Nacional do Turismo é a definição das zonas estratégicas de desenvolvimento do turismo por forma a permitir a sua implantação sã e economicamente vantajosa, minimizando na medida do possível conflitos com outras actividades económicas e evitando o surgimento de situações adversas ao meio ambiente.

A elaboração de uma Política Nacional de Turismo constitui uma necessidade básica do turismo e tem como objectivos principais:

a) explicitar as prioridades e políticas do governo sobre o desenvolvimento do turismo nesta importante fase de reconciliação e reconstrução nacional e de reabilitação económica e social;

b) proteger as zonas estratégicas para o desenvolvimento de turismo por forma a que, em função das estratégias a serem definidas se maximizem de forma sustentável os benefícios do seu desenvolvimento na actividade económica do país, nos seus vários domínios;

c) vincular o desenvolvimento do turismo na base de estratégias quinquenais a serem definidas pelo Governo;

24

k) apresentar propostas de formulação, revisão e actualização da legislação do sector;

l) estudar e emitir pareceres sobre o regime jurídico do exercício das actividades do turismo;

m) propor a criação de fundos especiais para assegurar o desenvolvimento do turismo;

n) licenciar, classificar, inspeccionar e fiscalizar o exercício das actividades da indústria hoteleira e similares, das agências de turismo e viagens e dos demais operadores de turismo e aprovar e visar as suas tabelas de preços;

o) propor a criação de escolas e centros de formação hoteleira e turística bem como estabelecer e implementar um plano de formação técnica e profissional dos quadros do sector;

p) desenvolver e apoiar actividades de informação e promoção turística no país e no estrangeiro;

q) coordenar a propaganda turística, qualquer que seja o modo da sua divulgação;

r) promover o embelezamento e concorrer para a sinalização das vias de acesso às zonas e locais de turismo;

s) cultivar e desenvolver relações de cooperação internacional com países e organizações bilaterais ou multilaterais com vista a optimizar os benefícios para um adequado desenvolvimento do turismo.

6.2. Fundo Nacional do Turismo

Órgão responsável pela promoção do produto turístico moçambicano e pelo fomento do seu desenvolvimento, e que tem as seguintes atribuições:

a) elaborar e garantir a execução dos programas de promoção turística;

b) apoiar a realização de estudos, reuniões, seminários e actividades de formação e outras iniciativas bem como estimular as acções que se relacionem com o turismo e que possam concorrer para a sua valorização;

c) contribuir para o financiamento de empreendimentos de recuperação e de implantação de infra-estruturas turísticas;

d) apoiar empreendimentos de interesse turístico que visem conservar a ecologia, a moral, a identidade e o património cultural.

6.3. Empresa Nacional do Turismo

Empresa cuja função principal é a de:

a) ocupar-se do desenvolvimento e gestão hoteleira, aqui se incluindo a participação no capital de empresas constituídas ou a constituir;

b) desempenhar a função motora e de instrumento executivo para a implementação das políticas do Estado no sector turístico;

c) ser operador turístico nacional;

d) ser gestor das participações financeiras do Estado no sector do turismo.

e incrementar o fluxo de turistas e de viajantes no país. Terá como principais tarefas:

a) coordenar as acções dos vários Ministérios, organismos e entidades privadas intervenientes em assuntos turísticos, de modo a mais facilmente se poderem atingir os objectivos do seu desenvolvimento;

b) recomendar a necessária legislação, regulamentos e outras medidas directa ou indirectamente relacionadas com o sector turístico;

c) apreciar os planos directores elaborados para as zonas turísticas e submetê-los ao Conselho de Ministros para a sua aprovação;

d) garantir e zelar pela implementação dos planos directores junto dos vários sectores governamentais e da administração central, provincial e local;

e) estabelecer sub-comissões encarregadas de problemas específicos; e

f) actuar como um fórum permanente para discussão de problemas do turismo entre os vários órgãos governamentais, e entre estes e o sector privado.

Estratégia para o Desenvolvimento do Turismo para 1995/1999

1. Introdução

1.1. Necessidade de uma estratégia para o desenvolvimento do turismo

O agravamento dos desequilíbrios que, desde há muito, afectam a nossa economia aliado ao movimento de turistas e viajantes veio realçar a importância económica e social do turismo.

Reconhece-se, no entanto, que o sector apresenta desequilíbrios e estrangulamentos que podem, a curto prazo, comprometer o seu desejável desenvolvimento.

A elaboração de uma estratégia para o desenvolvimento do turismo constitui, assim, uma necessidade básica do turismo, por forma a definir um quadro de desenvolvimento são e ordenado do sector.

Como indicado na Política Nacional do Turismo, quer considerando como uma mera actividade produtiva qu tendo em conta os seus efeitos, o turismo é um sistema complexo, que obriga a que o seu planeamento deva procurar criar um conjunto de mecanismos e regras que conduzam à sua regulação e organização.

É, porém, forçoso reconhecer que, em termos de planeamento o tratamento do turismo isoladamente dos sectores com os quais estabelece mais íntimas interdependências limita e por vezes inibe a actuação que visa estabelecer o desejável processo de viabilização do sistema.

Não se trata, por isso, de estabelecer o processo de estruturação do espaço de decisão referente à regulação e organização do turismo como seria desejável, mas de adoptar princípios que visem introduzir os mecanismos de mudança e da regulação possível.

Com vista à elaboração da estratégia para o desenvolvimento do turismo, o Governo solicitou o apoio e assistência técnica à Organização Mundial do Turismo — Projecto MOZ 90/009, financiado pelo Programa das

— Resumo executivo do Plano Estratégico para o Desenvolvimento Turístico de Moçambique;
— Programa Trienal de Acções para o Desenvolvimento Turístico de Moçambique;
— Relatório Final de Marketing e Estatística; e
— Manual técnico de normas para marketing e estatística.

1.2. Objectivos da estratégia

A estratégia de desenvolvimento do turismo tem como objectivos principais:

a) redefinir as zonas estratégicas para o desenvolvimento do turismo por forma a maximizar-se os benefícios do seu desenvolvimento na actividade económica e social do país nos seus vários domínios;
b) vincular o desenvolvimento do turismo aos programas do Governo; e
c) Concentrar os escassos recursos humanos, materiais e financeiros nas zonas onde poderão ser mais reprodutivos.

A opção a tomar para o desenvolvimento do turismo no País é o incentivo de oferta turística de qualidade, procurando-se obter do uso dos recursos turísticos disponíveis o máximo de benefícios económicos e sociais para a economia e o povo, e que estes recursos sejam utilizados de forma sustentável. O incentivo do turismo doméstico, por outro lado, apresenta-se como uma das prioridades do Governo.

2. Estratégia para o Desenvolvimento do Turismo

A Estratégia para o Desenvolvimento do Turismo consiste na identificação do potencial turístico do País, na formulação de directrizes que orientarão o desenvolvimento das actividades e programação estratégica do sector.

As questões mais importantes contidas na Estratégia para o Desenvolvimento Turístico de Moçambique, são as seguintes:

— Recursos Naturais;
— Alojamento Turístico;
— Zonas de Protecção Parcial para o Turismo;
— Zonas Estratégicas de Desenvolvimento Prioritário;
— Estratégia do desenvolvimento;
— Medidas estratégicas;
— Perspectivas de crescimento do sector.

2.1. Recursos naturais

As autoridades coloniais, reconhecendo a existência de recursos naturais propícios ao desenvolvimento do turismo e a necessidade de se aproveitar este sector para o desenvolvimento económico do então Estado de Moçambique, determinaram a criação de 26 zonas estratégicas de desenvolvimento do turismo (anexo I) através das Portarias n.os 20 288, de 20 de Abril de 1967, 21 182, de 20 de Abril de 1968 e 930, de 24 de Outubro de 1972 as quais ainda se mantêm em vigor.

A presente Estratégia, ao pretender incutir dinamismo e disciplina no desenvolvimento daquelas zonas, apresenta uma proposta de delimitação de áreas a considerar como prioritárias, dados os seus valiosos recursos naturais, aces- [illegible] que determinam o seu

2.2. Alojamento turístico

Até à altura da independência existiam em Moçambique mais de oito mil camas distribuídas por hotéis, motéis e pensões. Actualmente, o País não dispõe de mais de 1200 camas em condições razoáveis para receber turistas.

A redução drástica do número de camas teve várias origens, com destaque para a degradação do parque hoteleiro devido à falta de investimento de reposição, este factor que veio a ser agravado pela transferência de pensões e residenciais para sectores e instituições que passaram a usá-las para outros fins e o isolamento das estâncias turísticas devido á guerra.

A dinâmica da tipologia de construção utilizada no turismo é responsável pela obsolescência de mais de 90% do alojamento turístico existente no País. É importante indicar como uma das prioridades a recuperação e actualização do sector de alojamento com objectivo de na sua maioria servir o turismo interno. A Estratégia sugere a criação do novo e moderno alojamento para as zonas indicadas como prioritárias, donde, as localizadas no Sul do País poderão ser de categoria média/alta para satisfazer o mercado de classe média/alta e ao Norte só serão admitidos alojamentos de alta categoria para conter a avalanche de turistas e garantir assim a preservação da qualidade dos recursos naturais ainda intactos.

2.3. Zonas de protecção parcial para o turismo

A Lei n.º 6/79, de 3 de Julho, prevê e define no seu artigo 26 as zonas de protecção parcial como sendo as áreas de terra em que os titulares do direito de uso e aproveitamento podem retirar certas utilidades, desde que não contrariem a prossecução dos fins especiais para que as mesmas foram constituídas.

Com o objectivo de garantir a correcta e sustentável utilização das zonas turísticas já estabelecidas, nos termos do artigo 28 da mesma lei, o Conselho de Ministros cria as seguintes zonas de protecção parcial para o desenvolvimento do turismo:

a) Zona da Ponta do Ouro, que inclui a Ponta Malongane, Ponta Mamoli e a Reserva do Maputo até ao Cabo Santa Maria;
b) Zona do Turismo da Namaacha;
c) Zona do Maputo, que inclui Catembe, Xefinas e Marracuene;
d) Zona do Turismo da Inhaca;
e) Zona da Costa de Marracuene (província do Maputo) à Ponta da Linga-Linga (província de Inhambane);
f) Zona de Pomene (e respectiva Reserva);
g) Zona de Vilanculo — Bartolomeu Dias, incluindo o Arquipélago de Bazaruto e o Parque Nacional do mesmo nome;
h) Zona da Beira, que inclui as praias de Sofala, da Beira, de Sengo e de Savane;
i) Zona do Parque Nacional da Gorongosa, incluindo a Serra da Gorongosa;
j) Zona de Quelimane, que inclui a cidade de Quelimane, costa de Quelimane até ao Lumbo;
k) Zona do Gurué, incluindo a reserva de Gilé;
l) Zona do Turismo de Nova Sofala;
m) Zona de Turismo de Milange;
n) Zona de Pemba, que se estende desde a Foz do Rio Lúrio até à Foz do Rio Rovuma, incluindo

o) Zona de Nacala (inclui Lumbo, Ilha de Moçambique, Mossuril, praias da Península de Nacala e da de Pinda e da costa até a foz do Rio Lúrio);
p) Reserva e Lago do Niassa;
q) Zona da Albufeira de Cahora Bassa;
r) Zona de Turismo de Manica;
s) Zona de Corrumana.

Obs.: Sem prejuízo da legislação respectiva, os parques nacionais, as reservas e as coutadas não constantes destas zonas são também zonas de protecção parcial para o desenvolvimento do turismo.

2.4. Zonas estratégicas de desenvolvimento prioritário

A selecção das zonas a desenvolver teve como base, entre outros, os seguintes critérios:

a) Valor das atracções em relação aos mercados previstos

A escolha predominante das zonas costeiras não foi arbitrária. As suas atracções de praias e mar são as que mais valor terão em relação aos mercados estrangeiros, dos países vizinhos, europeus e americanos. Quanto aos primeiros esta preferência é um facto, e com respeito aos segundos, a costa de Moçambique complementará a fauna bravia e outras atracções do «*hinterland*» dos países vizinhos;

b) Possibilidades de acesso conveniente ao mercado latente

A necessidade de os visitantes chegarem aos seus destinos o mais rapidamente possível é absolutamente básica;

c) Concentração de atracções diversas

Diferentes atracções à distância aceitável de um destino permitem a oferta de circuitos ou programas variados e interessantes. Este factor será especialmente importante para os turistas de além-mar que pretenderão uma «experiência africana» tão diversa quanto possível;

d) Existência de recursos e/ou infra-estruturas

As zonas com mais recursos naturais e outros, e com maior número de infra-estruturas utilizáveis, serão as menos onerosas de desenvolver. A minimização de custos directos para desenvolvimentos turísticos será fundamental para permitir um preço de oferta que seja competitivo, especialmente em relação aos destinos concorrenciais da região austral;

e) Capacidade para acomodar confortavelmente os níveis de desenvolvimento previstos

Os imperativos económicos, como economias de escala ou de aglomeração, foram ponderados em relação a critérios ambientais e sociais;

f) Necessidade urgente de ordenamento

Dada a escassez de recursos humanos, materiais e financeiros, há que concentrá-los nas zonas onde poderão ser mais reprodutivos, tendo em conta que as melhores hipóteses de desenvolvimento turístico se encontrarão onde as maiores atracções e produtos turísticos mais diversificados estiverem concentrados. Tendo em conta ainda que as 26 zonas estratégicas de desenvolvimento do turismo existentes, mas não coincidentes ou abrangidas por aquelas que abaixo referiremos, deverão continuar a ser devidamente salvaguardadas para que a sua ocupação prematura ou inadequada não vá impedir o seu desenvolvimento são e ordenado, assim foram identificadas 14 zonas, das quais se propõe que nove sejam desenvolvidas a curto/médio prazo e as outras cinco, embora apresentem constrangimentos a um desenvolvimento num futuro próximo, merecem atenção para salvaguardar o seu potencial.

A definição destas zonas como de desenvolvimento prioritário não impede que os agentes económicos desenvolvam infra-estruturas turísticas em qualquer outro local do País.

As zonas a desenvolver a curto/médio prazo são:

— Zona da Ponta do Ouro, que inclui a Ponta Malongane, Ponta Mamoli e a Reserva do Maputo até ao Cabo Santa Maria;
— Zona do Maputo, que inclui Catembe, Xefinas e Marracuene;
— Zona de Turismo da Inhaca;
— Zona da Costa de Marracuene (província do Maputo) à Ponta Linga-Linga (província de Inhambane);
— Zona de Pomene (e respectiva Reserva);
— Zona de Vilanculo — Bartolomeu Dias, incluindo o Arquipélago de Bazaruto e o Parque Nacional do mesmo nome;
— Zona da Beira, que inclui as praias de Sofala, da Beira, de Sengo e de Savane;
— Zona do Parque Nacional da Gorongosa, incluindo a Serra da Gorongosa;
— Zona de Pemba, que se estende desde a Foz do Rio Lúrio até à Foz do Rio Rovuma, incluindo o Arquipélago das Quirimbas.

Nota: Os Parques e Reservas não constantes destas zonas bem como as coutadas, são definidas como zonas estratégicas a desenvolver a curto/médio prazo.

As zonas a desenvolver a médio/longo prazo são:

— Zona de Quelimane, que inclui a cidade de Quelimane, costa de Quelimane até ao Lumbo;
— Zona de Nacala (inclui Lumbo, Ilha de Moçambique, Mossuril, praia das Chocas, praias de Península de Nacala e da de Pinda e da costa até a Foz do Rio Lúrio);
— Zona do Gurué (incluindo a Reserva de Gilé);
— Reserva e Lago do Niassa; e
— Zona da Albufeira de Cahora Bassa.

2.5. Estratégia de desenvolvimento