



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
MINISTÉRIO DA TERRA E AMBIENTE
GABINETE DA MINISTRA
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”*

-Presidente Filipe Jacinto Nyusi

Maputo, Agosto 2020

ÍNDICE

A. INTRODUÇÃO	3
B. PROCESSO DE REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS	4
I. CONTEXTO SOCIAL E ANTECEDENTES	4
II. JUSTIFICAÇÃO E LEGITIMIDADE SOCIAL	7
III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO-LEGAL.....	8
IV. OBJECTIVOS DA REVISÃO.....	9
V. RESULTADOS ESPECÍFICOS DA REVISÃO	10
VI. DIRECTRIZES DA REVISÃO	11
C. POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS 2021	13
I. DECLARAÇÃO PRINCIPAL DA PNT 2021	13
II. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO ACESSO À TERRA E AOS RECURSOS NATURAIS.....	14
III. CLASSIFICAÇÃO DE TERRAS.....	15
IV. VALORAÇÃO DE TERRAS.....	15
V. FUNDO ESTATAL DE TERRAS	16
VI. TRANSMISSIBILIDADE DO DUAT	17
VII. QUESTÕES ESPECÍFICAS DE POLÍTICA E LEGISLAÇÃO DE TERRAS	20
VIII. GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA TERRA	26
IX. QUADRO INSTITUCIONAL DA TERRA	27
D. ESTRATÉGIA LEGISLATIVA.....	29

A. INTRODUÇÃO

A 16 de Julho de 2020, no Bairro da Machava, Cidade da Matola, Província de Maputo, o Governo Moçambicano apresentou as “linhas gerais” orientadoras da nova Política Nacional de Terras 2021.

Tal aconteceu no “Acto de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras” que, como se sabe e devido aos constrangimentos impostos no contexto do “Estado de Emergência” em resposta à COVID-19, aconteceu em forma de uma “Comunicação à Nação,” proferida por Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República.

Assim, o presente documento estrutura-se e se desenvolve a partir do Discurso do Presidente da República, elencando os principais assuntos e questões objecto da nova Política Nacional de Terras 2021 e correspondente legislação. Por essa razão, o presente documento deve ser lido acompanhado do Discurso do Presidente da República, que vai anexo, como documento principal de referência.

A esta altura do processo, a Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras (CRPNT) trabalha no esboço da futura PNT 2021 que precede aos Ante-Projecto da PNT 2021 e Ante-Projecto de Revisão da Lei de Terras.

O documento de esboço que a CRPNT trabalha tem duas características que reflectem o próprio estágio do debate da questão da terra em Moçambique. Por um lado, traz aqueles assuntos e questões onde já foram alcançados suficientes consensos tanto ao nível do Fórum de Consulta sobre Terras (FCT) como ao nível de outras plataformas e espaços de debate e construção de consensos sociais. Por outro, elenca os assuntos e questões ainda em aberto e sobre as quais o processo de auscultação deverá dar maior prioridade.

B. PROCESSO DE REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS

I. CONTEXTO SOCIAL E ANTECEDENTES

Em 1995, o Governo adoptou a actual Política Nacional de Terras (PNT), da qual resultou a Lei de Terras de 1997 (em vigor).

A principal linha de força da PNT de 1995 e por essa via da então nova Lei de Terras, repousa na consideração da necessidade de se conciliar o acesso e uso da terra pelos cidadãos (e as comunidades locais) e pelos investidores.

Os dois instrumentos de governação já têm ou se aproximam dos 25 anos de idade, tempo suficiente para serem revisitados, tendo em conta que foram aprovados num contexto de uma profunda reforma que, pelo seu carácter inovador, sempre impõem a necessidade de ajustamentos num e noutro aspecto, considerando o carácter dinâmico e de transversalidade da questão da terra e dos desafios observados no contexto da sua implementação no terreno.

Com efeito, essa necessidade foi articulada com maior clareza aquando da “Conferência Comemorativa dos 10 Anos da Lei de Terras”, organizado por um grupo de Organizações da Sociedade Civil (OSC), liderado pela UNAC (União Nacional dos Camponeses), ORAM (Organização Rural da Ajuda Mútua) e o Fórum Mulher (FM) em parceria com o Governo, através do Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ)/ Ministério da Justiça e a Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane (FDUEM), tendo contado ainda com o apoio técnico da FAO.

Tratou-se de uma ocasião que celebrou os feitos alcançados durante os 10 anos de implementação da Lei de Terras, em particular o facto de até então (e até hoje), a lei nunca ter sido objecto de alguma medida que eventualmente significasse retrocesso em algumas das suas inovações e avanços considerados, para muitos, como dos mais progressistas e em que se inclui:

- A consideração da comunidade local como sujeito de Direito do Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT), ao lado dos sujeitos singulares (pessoas físicas) e pessoas colectivas (pessoas abstractas);

- O reconhecimento da validade das normas e práticas costumeiras de acesso e uso da terra e dos respectivos mecanismos de resolução de conflitos, na mesma medida e valor das normas de emanção estatal;
- O reconhecimento e garantia dos direitos da mulher sobre a terra e outros recursos naturais associados e considerados como básicos para a sobrevivência e economia familiar;
- A garantia da participação da comunidade local e suas estruturas no processo de titulação dos direitos do uso e aproveitamento de terras destinados à actividade económica, em particular, através do mecanismo da consulta comunitária;
- A isenção do pagamento de taxas aos membros das comunidades e outros sujeitos nacionais quando a terra se destine ao uso e ocupação para a economia familiar e;
- A dispensa do registo para provar os direitos de terras das comunidades e seus membros, mesmo quando o conflito de terras esteja a ser resolvido num tribunal estatal.

Mas a Conferência Comemorativa dos 10 Anos da Lei de Terra também levantou uma série de questões que careciam de ajustamentos e melhorias:

- Clarificação da relação entre o Estado como titular da propriedade da terra (e dos outros recursos naturais nela presentes) e o cidadão, como o titular do direito de uso e aproveitamento da terra;
- Necessidade de alargamento do conteúdo e das garantias associadas ao exercício do direito do uso e aproveitamento de terra;
- Valorização da terra como bem patrimonial, de que a sua transmissibilidade é o principal mecanismo jurídico;
- Harmonização da Lei de Terras com outras leis que versam sobre os outros recursos naturais, ou seja, os direitos associados à terra relativos ao acesso e uso das florestas e fauna bravia, à exploração de recursos minerais, do petróleo e gás, do uso da terra para actividade turística, entre outros e;
- A consideração da administração e gestão da terra num quadro mais geral do ordenamento do espaço e do território e dos cuidados ambientais.

Esse debate foi continuado nos anos subsequentes e de forma mais sistemática através do "Fórum de Consultas Sobre Terras (FCT)", um espaço criado em 2010 pelo Conselho de Ministro, em

reconhecimento claro por parte do Governo da necessidade de se empreender as reformas sugeridas, mas na base de um processo mais participativo e inclusivo.

Nesses debates, o pano de fundo das questões e propostas afluídas foi sempre o reconhecimento das dinâmicas observadas no contexto social e económico do país, caracterizado, em particular, por:

- Uma rápida consolidação das estruturas económicas da economia de mercado;
- Um acentuado crescimento demográfico, significando o aumento do número da população perante um recurso natural não renovável e nem inesgotável;
- Um acelerado crescimento urbano, implicando uma competição sobre a terra, sendo mais acentuada ao nível das cidades e vilas e outros aglomerados humanos em transformação e reestruturação;
- Uma crescente corrida pela terra junto às regiões onde ocorre a implantação de grandes projectos estruturantes de investimento privado ou de implantação de infra-estruturas públicas pelo Governo central ou pelos municípios e;
- Mudanças climáticas sem precedentes, representando um acrescido desafio no acesso e uso da terra e no acesso aos outros recursos naturais.

Durante a IX Sessão do FCT, realizada em Maputo, nos dias 7 e 8 de Novembro de 2017, foi dado um passo importante em direcção a almejada reforma, quando o Governo se fez presente através do Presidente da República, Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi e anunciou formalmente o início do processo de “Revisão da Política Nacional de Terras” e do respectivo Quadro Regulador.

Na abertura desse evento que, serviu igualmente para celebrar os 20 Anos da Lei de Terras, o Chefe de Estado apontou que...” o actual contexto e desafios de crescimento e desenvolvimento económico e social do país remete-nos a uma necessidade de se lançar uma avaliação da governação da terra no país e olhar para os pequenos ajustamentos de percurso que se devem projectar para melhorar o uso e aproveitamento da terra”.

E assim se caminhou em direcção ao presente momento da reforma.

II. JUSTIFICAÇÃO E LEGITIMIDADE SOCIAL

Como já aflorado, a IX Sessão do FCT decidiu recomendar ao Governo a empreender já com o processo de reforma da legislação de terras que vinha sendo sugerido em sucessivos encontros realizados desde a criação desse órgão em 2010 e mesmo muito antes, com o fim de se lidar com situações concretas ligadas ao acesso, uso e posse da terra no país.

Com efeito, como foi apontado pelo Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi, "... a actual Política Nacional de Terras e a correspondente legislação, em particular a Lei de Terras de 1997, são resultado de um enorme processo participativo de auscultação levado a cabo junto às comunidades locais. A nossa Lei de Terras possui muitos méritos. Por exemplo, ela reconhece a participação das comunidades na gestão dos seus recursos naturais e torna obrigatória a consulta comunitária antes da concessão de posse de terras aos novos ocupantes que não são membros de uma determinada comunidade, reduzindo desta forma o número de conflitos. A nossa lei valoriza as normas tradicionais de posse de terra, fazendo uma conciliação com os procedimentos e requisitos formais e burocráticos. No entanto, embora por exemplo, a legislação esteja clara sobre a obrigatoriedade da consulta comunitária, a sua prática é, por vezes, problemática. Há coisas que estão a acontecer, contrariando os princípios estabelecidos. Existem, por exemplo, terras que são concessionadas à margem das normas. Enquanto muitos procuram terras para investir, viver ou produzir, temos uma elevada quantidade de terras concessionadas, mas ociosas. Há casos de exclusão dos que possuem o direito natural de acesso à terra nos processos de tomada de decisão sobre posse, exploração e assentamentos. Temos também os especuladores de terras. Registamos conflitos quando o reassentamento das populações não obedece ao que foi estipulado ou acordado, incluindo os aspectos culturais das comunidades. As instituições apresentam fraquezas institucionais e operacionais no acompanhamento dos processos e resolução dos conflitos. "... Se, por um lado, conhecemos os desafios, por outro lado, sabemos o que funciona e o que queremos sobre a terra. Moçambique mudou e vai continuar a mudar porque os processos são dinâmicos no mundo..."¹

Na perspectiva do Governo, a reforma proposta deve se processar com a participação e envolvimento de todos os moçambicanos, de modo a lhe conferir toda legitimidade social possível.

Este processo é o que está agora por acontecer durante os próximos quinze a dezoito meses (até Dezembro 2021) e dependendo da evolução da situação imposta pela COVID-19.

¹ Presidente Filipe Jacinto Nyusi, "*Discurso de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras*", Machava, Maputo, 2020.

O processo de auscultação deve abranger as bases junto dos bairros e aldeias, das comunidades locais, dos distritos e províncias. Deve abranger os actores institucionais através das OSC, agentes e organizações do sector privado, organizações e congregações religiosas, academias, estudantes, jovens, homens e mulheres. Deve envolver os partidos políticos representados ou não no parlamento.

A metodologia que foi prevista para o efeito baseia-se no recurso a discussões em grupos para busca de consenso. Ou seja, discutir, discutir até se esgotar o assunto e onde emerge, no fim, a ideia de todo o grupo ou colectivo reunido e não necessariamente apurado pelo método clássico de votação. Mas em tempo de COVID-19 e de limitações de tempo e de recursos financeiros, do reconhecimento das próprias limitações do método de discussão em grupo, foram previstas outras formas de captar o sentimento e inclinação popular, através de entrevistas individuais, a interação por meio da comunicação social e das plataformas digitais, de audições especiais a personalidades nacionais, especialmente convidadas para esse fim. Foi igualmente previsto um Inquérito de Opinião sobre um número limitado das questões-chave e administrado a uma amostra nacional estratificada por províncias, zona rural vs. zona urbana e zona interior vs. zona costeira.

III. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICO-LEGAL

Segundo o Artigo 110 da CRM o acesso, uso e posse da terra pelos cidadãos em Moçambique se processa através do mecanismo jurídico de “uso e aproveitamento da terra” e nos termos e condições determinadas pelo Estado.

Ora, esse papel do Estado de determinação dos termos de “constituição, modificação, exercício e extinção do DUAT” são fixadas em dois momentos:

Primeiro, pode o Governo alinhar as principais directivas sobre a matéria em causa, entanto que decisões orientadoras sobre as principais questões e aspectos a ela ligadas (política pública), tal como aconteceu com a aprovação da actual Política Nacional de Terras em 1995, para dar passo à nova Lei de Terras de 1997. Trata-se de uma atribuição por excelência do Conselho de Ministros, conforme se retira da conjugação dos artigos 139 [vide o corpo do número 1 e alínea c) do número 2] e 139 da Constituição e como parte da sua função de administração do país, da

garantia do gozo dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e da promoção e regulamentação da actividade económica e dos sectores sociais.

Em segundo lugar, pela tradução das decisões de política assim tomadas em normas de carácter geral através das leis, que é por excelência a função própria da Assembleia da República (Artigo 168 da Constituição).

Assim, dada a profundidade e alcance social das questões colocadas, o presente processo de revisão culminará, igualmente, com a intervenção da Assembleia da República.

IV. OBJECTIVOS DA REVISÃO

Conforme apontado pelo Presidente da República no acto de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras, “com a presente reforma queremos responder aos desafios da consolidação das estruturas da economia de mercado, o aumento do número de habitantes, perante um recurso natural não renovável, das mudanças climáticas, da necessidade de compensação da biodiversidade, da emergência dos mega-projectos, e do acelerado crescimento da população urbana”².

No plano mais específico, entre outros objectivos, pretende-se ³:

- Uma política e legislação de terras alinhada e facilitadora do objectivo central presente no Programa Quinquenal do Governo 2020-2024, no quadro da estratégia do sector da agricultura de *transformação e modernização de sua cadeia de valor*, o que passa por um maior envolvimento do sector privado para aumentar a produção e produtividade e, assegurar uma maior integração dos produtores nacionais com os mercados nacionais e internacionais, com o fim último de garantir a Segurança Alimentar e Nutricional, criar mais empregos e aumentar a renda das famílias e do país;

² Presidente Filipe Jacinto Nyusi, “Discurso de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras”, Machava, Maputo, 2020.

³ Presidente Filipe Jacinto Nyusi, “Discurso de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras”, Machava, Maputo, 2020.

- Conferir uma maior consistência e significado prático ao Direito de Uso e Aproveitamento da Terra - DUAT, no âmbito da economia de mercado, debatendo a sua transmissibilidade para o benefício de todos, para fortalecer as finanças das famílias, comunidades locais e do próprio Estado;
- Clarificar o conceito de comunidade local e seu reforço como um importante mecanismo para a garantia efectiva da posse de terra pelos cidadãos e famílias rurais e das zonas peri-urbanas;
- Alargamento e garantia dos direitos da mulher moçambicana sobre a terra, incluindo no controlo por esta dos resultados económicos decorrentes do seu uso e aproveitamento;
- Um quadro legal e operacional que:
 - ✓ Estando o açambarcamento de terras;
 - ✓ A especulação e corrupção;
 - ✓ Que reduza o risco de conflitos;
 - ✓ Que combata a existência de terras ociosas e;
 - ✓ Que reforce, em particular a protecção dos direitos das comunidades locais, em especial da mulher nas zonas rurais e dos jovens.

Estes são, nas palavras do Chefe de Estado, “desafios que não podemos ignorar... devem merecer a nossa atenção.... enfrentá-los de forma sábia, alinhada e consensual”.⁴

V. RESULTADOS ESPECÍFICOS DA REVISÃO

A nova PNT deve viabilizar, em termos concretos os seguintes produtos”:

- i. Um quadro legal e institucional sobre terras ajustado à nova dinâmica social;
- ii. Um DUAT, entanto que mecanismo jurídico de acesso, uso e posse da terra, que responda melhor às expectativas dos cidadãos, individualmente considerados, das comunidades e famílias que as integram, das empresas e dos outros utilizadores da terra;

⁴ Presidente Filipe Jacinto Nyusi, “Discurso de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras”, Machava, Maputo, 2020.

- iii. Um DUAT revestido de maior previsibilidade, segurança de posse e maleabilidade no contexto de uma economia de mercado;
- iv. Um direito de uso e aproveitamento que ainda encoraja ao investimento na terra pelas famílias que directamente dependem da terra e pelos agentes económicos privados, incluindo em investimentos indirectos com base na terra;
- v. Um quadro legal de terras adequadamente harmonizado com a demais legislação sobre os recursos naturais, incluindo sobre o ambiente e ordenamento do território;
- vi. Um processo e práticas de administração e gestão da terra mais sustentáveis, que tomem em consideração o facto de este ser um bem natural finitivo e no quadro do “Fundo Estatal da Terra”;
- vii. Um processo e práticas de administração e gestão da terra alinhadas ao actual processo de aprofundamento e alargamento da descentralização no país;
- viii. Uma entidade de administração e gestão técnica da terra doptada de suficiente autoridade para assegurar a integração e comunicabilidade dos vários sub-cadastrros de terras descentralizados e sectoriais num único Cadastro Nacional de Terras, incluindo para a disponibilização de dados e informação de terras credíveis e fiáveis para fins de governação, participação e inclusão.

VI. DIRECTRIZES DA REVISÃO

O ponto de partida ou as balizas principais do processo de revisão foram “...estabelecidas em função do comando constitucional e dos consensos alcançados. Estes parâmetros são”⁵:

- 1.1. Manutenção da propriedade do Estado sobre a terra e os outros recursos naturais;
- 1.2. Garantia do seu acesso e uso da terra por todos os moçambicanos;
- 1.3. Protecção dos direitos adquiridos pelas comunidades locais;

⁵Presidente Filipe Jacinto Nyusi, “*Discurso de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras*”, Machava, Maputo, 2020.

1.4. Promoção e garantia dos direitos da mulher sobre a terra e sobre os outros recursos naturais considerados como de sobrevivência para a economia familiar.

“Estas são as premissas que não podem estar em discussão, enquanto o resto dos assuntos podem ser mexidos”⁶.

São as premissas sobre as quais repousa toda a ideia da relação entre o Estado, a terra e o cidadão em Moçambique, como uma questão que ultrapassa a simples questão da dimensão de soberania nacional para a consideração da necessidade de justiça e equidade e da garantia da sobrevivência dos mais pobres.

Portanto, usar a terra para proteger os mais pobres é uma questão de legitimidade e de razão de ser de um Estado em construção como é o caso de Moçambique.

⁶Presidente Filipe Jacinto Nyusi, “*Discurso de Lançamento do Processo de Auscultação sobre a Revisão da Política Nacional de Terras*”, Machava, Maputo, 2020.

C. POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS 2021

I. DECLARAÇÃO PRINCIPAL DA PNT 2021

Como já apontado, a actual PNT de 1995, repousa sobre a ideia central de conciliação dos interesses no acesso, uso e posse da terra das famílias e das comunidades locais, por um lado, e dos investidores, por outro. Desse modo a sua principal declaração de política: *“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”*.

Tratou-se, assim, de procurar trazer uma situação onde os conflitos de terras entre estes dois principais utilizadores fossem evitados, contidos ou geridos da melhor forma possível, o que, aponte-se de passagem, foi, de uma forma geral, alcançado.

Tendo ainda presente essa necessidade social e procurando manter os ganhos alcançados, se pretende agora dar mais um salto, na perspectiva de colocar directamente a terra e os outros recursos naturais ao serviço do bem-estar dos moçambicanos, através de uma gestão e uso que respeite os referidos critérios de equidade, género, acesso uso e segurança de posse de forma sustentável, enquanto se assegura a sua valorização como factor fundamental de produção.

É, de todo modo, uma renovação da referida declaração de política e que agora pode ser melhor sintetizada nos seguintes termos:

“um acesso equitativo, posse segura e uso sustentável da terra, ao serviço da sociedade e da economia moçambicana”.

Assim, a tónica não é tanto sobre os conflitos de terras entre camponeses e comunidades locais rurais e das periferias urbanas, por um lado, e os investidores ou outros utilizadores interessados, por outro. É mais o de ver essa interacção entre os diferentes utilizadores da terra como uma oportunidade. O de trazer a estes todos a ideia de partilharem a terra e os recursos naturais, incluindo os benefícios que decorrem da sua exploração em condições mutuamente vantajosas.

II. PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DO ACESSO À TERRA E AOS RECURSOS NATURAIS

A PNT 2021 deverá começar por sistematizar e fixar o conjunto de princípios que a sustentam e que permeiam todo o regime de acesso, uso e posse da terra e dos outros recursos naturais. Trata-se dos princípios estruturantes, os que fazem ligação entre as várias emanações normativas presentes nas diversas leis que versam sobre a terra e os outros recursos naturais.

A fonte de sistematização e enunciação de tais princípios é a própria Constituição e o conjunto de políticas e legislação que versam sobre terras e os outros recursos naturais.

Assim:

Dos *princípios estruturantes* se propõe, entre outros os seguintes:

- Princípio da propriedade do Estado sobre a terra e os outros recursos naturais;
- Princípio da garantia do bem-estar e da qualidade de vida dos cidadãos;
- Princípio do respeito pelos direitos adquiridos;
- O princípio do pluralismo jurídico;
- Princípio do acesso universal e igual à terra e aos demais recursos naturais pelos cidadãos;
- Princípio da participação das comunidades locais na administração e gestão da terra e demais recursos naturais à ela associados;
- Princípio do respeito e promoção dos direitos da mulher.

Para além disso, um outro conjunto de *princípios específicos* que estão particularmente ligadas ao regime de acesso, posse e uso da terra:

- Princípio do Fundo Estatal de Terras (FET);
- Princípio de atribuição e reconhecimento do direito de uso e aproveitamento da terra;
- Princípio da submissão mínima da terra ao regime do domínio público;
- Princípio da transmissibilidade da terra;
- Princípio da harmonização dos direitos e interesses das comunidades locais com os do sector privado.

III. CLASSIFICAÇÃO DE TERRAS

Uma das inovações propostas é sobre a questão ligada com a necessidade de a nova PNT criar as bases e condições para que a legislação sobre terras preveja uma classificação de terras que sirva três propósitos fundamentais:

- 1) A administração de terras enquanto que processo de atribuição e reconhecimento de direitos fundiários (classificação económico-jurídica);
- 2) A gestão de terras no sentido de seu uso sustentável e planificado no quadro do ordenamento do território e dos necessários cuidados ambientais (classificação ecológica de terras);
- 3) A valoração da terra enquanto que um bem económico e tendo em vista um possível quadro de sistema aberto de transações de direitos fundiários (classificação segundo os usos e valor das terras).

Trata-se de um exercício que vai permitir ainda arrumar melhor alguns conceitos e esclarecer algumas zonas de penumbra presentes na actual legislação de terras e correspondentes práticas no plano da administração e gestão de terras: “terras do domínio público e suas sub-categorias-*do Estado, autárquico e comunitário*”; ‘terras urbanas’; ‘terras rurais’, “terras livres”; “reservas do Estado”; “zonas de desenvolvimento do turismo”; “zonas de desenvolvimento acelerado”; “zonas francas industriais”; “áreas não cobertas por planos de urbanização”; “áreas cobertas por planos de urbanização”; etc.

IV. VALORAÇÃO DE TERRAS

Mais uma nova inovação da PNT 2021 e que tem a ver com a questão da valoração da terra em toda a sua extensão.

A terra é, actualmente, valorada indirectamente, através das taxas devidas pelo seu uso. O actual sistema de taxas e as práticas da sua colecta têm importantes vantagens que podem ser tidas em conta na presente revisão: (i) baseia-se num modelo de estrutura simples, essencialmente multiplicativo, (ii) progressivo em relação à dimensão das parcelas, podendo assim favorecer os pequenos agricultores, que são a maioria dos utilizadores de terras; (iii) pode ser ajustado em

função da localização e do uso; e (iv) podem contribuir para o desenvolvimento local, estando, pois, em linha com o processo de descentralização.

No entanto, a presente revisão da política e legislação de terras deverá enfrentar também os pontos fracos do sistema, tais como, (i) não reflecte realidades mais diferenciadas de usos locais, acesso aos seus bens e serviços e classes de dimensão; (ii) tem uma estreita base de colecta em resultado de isenções amplas; (iii) não penaliza a ociosidade e a especulação de terras, e (iv) não toma em conta a existência do mercado (ilegal) de terras.

A PNT abre espaço para que a legislação sobre terras tenha em conta a diferença que se colocará, num eventual sistema de transações de títulos de DUAT, entre o preço de transação de um título de terras e o valor da parcela em si, embora ambos sejam tributáveis.

A presente PNT pode encarar a oportunidade para se passar de um regime de taxas a um regime de rendas e tributação sobre rendas de sublocatários.

V. FUNDO ESTATAL DE TERRAS

Uma das principais lacunas que importa resolver no quadro da legislação de terras vigente é a ligada ao “Fundo Estatal de Terras (FET)”. O FET é apenas afluído na lei, mas não estando fixado em termos de conteúdo, função e implicações específicas para a administração e gestão de terras.

No entanto, se deve entender o FET como uma oportunidade para uma gestão e administração da terra mais sustentável, incluindo através de um processo planificado de atendimento de pedidos de direitos da terra por autorização aos diversos níveis de competência.

Há igualmente, a necessidade de se concretizar a entidade ou o órgão que ao nível do Estado se tem como a entidade depositária do FET, incluindo suas responsabilidades específicas perante o público nacional.

O desenvolvimento na legislação da ideia do FET oferece, igualmente, a oportunidade, entre outras, para:

- Processos regulares de inventário de terras e sua inclusão nas Contas Nacionais;
- Consideração da primazia absoluta do fim de interesse público no acesso e uso da terra integradas no FET, implicando um processo de expropriação sempre precedida da respectiva indemnização/e ou compensação. Por exemplo, obras e infra-estruturas públicas nacionais;
- Consideração da primazia relativa do fim de interesse nacional no acesso e uso da terra, implicando um processo negocial no contexto da titulação de novos direitos de uso e aproveitamento da terra. Por exemplo, grandes projectos de investimentos privados de origem interna ou externa;
- Consideração da prevalência absoluta ou relativa dos direitos que recaem sobre os outros recursos naturais em relação ao DUAT;
- Previsão de fundos mínimos de terras para as diversas necessidades sociais, em vista de uma economia mais sustentável e não dependente numa ou num número limitado de actividades (produção);
- Previsão de um fundo mínimo de terras para produção de comida, para habitação ou mesmo para o fomento de seu acesso para certos grupos prioritários como os jovens;
- Previsão de “foros” provincial, municipal e distrital como espaço e medida de delimitação entre o poder do Estado e das entidades descentralizadas (e autárquicas) no exercício das competências de atribuição de terras, contra o actual regime que decorre da ideia de circunscrição territorial como sendo da competência “absoluta” dos municípios;
- Identificação de “terras livres e sem ocupantes”, junto de espaços comunitários cuja titulação a favor de novos requerentes, principalmente os investidores, não implique necessariamente um processo aturado de consultas comunitárias, porque as messas foram previamente mapeadas e confirmadas pelas respectivas comunidades locais.

VI. TRANSMISSIBILIDADE DO DUAT

Quando se fala de transmissibilidade de terras estamos em presença daquilo que em linguagem comum se designa por “trespasse de terrenos”.

Desde logo e para efeitos do presente debate, alguns pressupostos:

Primeiro, falar de transmissão de terras é o mesmo que falar de transmissão do direito do uso e aproveitamento da terra. No sistema jurídico vigente em Moçambique se transmitem, por compra-e-venda, hipoteca, penhor, doação, os direitos que incidem sobre a coisa e não a coisa em si (viatura, casa, terreno, etc.).

Segundo, não é pelo facto de a terra em Moçambique ser propriedade do Estado (Art.109, número 1 da CRM) que a mesma não possa ser vendida, hipotecada, penhorada ou por qualquer outra forma alienada (Art.109, número 2 da CRM). Os dois princípios e comandos podem existir lado a lado ou um existir sem o outro. Ou seja, podem ou não co-existir. A sua coincidência é uma pura decisão de política de terras e com objectivos distintos: *distributivo* no primeiro caso, equidade e inclusão no segundo caso (evitar especulação e açambarcamento de terras).

Terceiro, a especulação e o açambarcamento de terras podem ser igualmente conseguidos através de várias soluções. Há que se ter em conta que numa economia estruturada, segundo os princípios da economia do mercado, a especulação é um fenómeno natural, nem toda a especulação é socialmente prejudicial.

Quarto, o sistema actual vigente quer directamente da Constituição, quer decorrente da lei é de uma possibilidade de transferência de direitos de uso e aproveitamento da terra muito limitada.

Perante isso, a reacção social no seio dos cidadãos foi de se ir por outro caminho, o contrário ao que diz a lei e a própria Constituição: uma prática generalizada e aberta de compra- e- venda de terras ou trespasses de terrenos, que é hoje vista como algo não socialmente censurável.

Por outro, se assistiu a inovações e interpretações criativas da Lei por parte de juristas, advogados e entidades administrativas de terras (centrais e municipais) com o fim de se dar cobertura a uma necessidade crescente de transação de terras e de bens erguidos sobre a terra (benfeitorias e outras construções).

Mas tanto a consciência e prática no seio do público como a inovação jurídica institucional confrontaram-se com limitações que ditaram o consenso social ao nível do Fórum de Consultas sobre Terras de se atacar o problema e de se buscar soluções.

E assim, várias soluções foram até aqui ensaiadas:

Primeiro, através da tentativa da regulamentação da chamada figura de “cessão de exploração”, fugazmente afluída no Regulamento da Lei de Terras. Mas não mencionada na própria Lei de Terras e muito menos na Constituição. Esta solução logo se viu como sendo nem sustentável e nem consistente.

Segundo, por uma eventual emenda pontual da Lei de Terras em sede do seu Artigo 16 (transmissão). Mesmo assim, é uma solução de meio caminho se o objectivo for o de trazer um sistema aberto e livre (embora controlado por lei) de transações de terras e de bens sobre ela erguidos. É que uma revisão pontual do Artigo 16 da Lei de Terras e sem se mexer com a sua base do número 2 do Artigo 16 da CRM, requereria, para cada acto ou transação, a intervenção da entidade competente do Estado ou do município para autorizar essa transação e assim se respeitar a proibição constitucional presente no seu número 2 do Artigo 109 (que proíbe a livre transmissão do DUAT).

Ora, sabendo-se que um regime aberto de transferência de direitos fundiários pode ocorrer mesmo lado a lado com o princípio e regime de propriedade do Estado sobre a terra, a presente reforma coloca a então a oportunidade para se debater o assunto e possivelmente dar espaço para a legislação responder a uma consciência e prática generalizada nesse sentido.

No entanto, deixa-se claro e chama-se a atenção no sentido de que um sistema aberto de transferência de direitos implicaria a remoção na Constituição da actual disposição impeditiva dessa possibilidade presente no referido número 2 do Artigo 109.

Qualquer solução que venha provar ser consensual no contexto do actual processo de auscultação e debate, a mesma estará “amarada” a um conjunto de garantias contra a especulação socialmente nociva e contra o açambarcamento de terras.

Pois, a legislação de terras garantiria especialmente que um sistema aberto de transmissibilidade de direitos fundiários esteja associado a um conjunto de garantias que visam evitar a especulação e o açambarcamento de terras, exclusão económica e a emergência de bolsas sociais dos “sem terras” em Moçambique.

Ou seja, a transmissibilidade de direitos de uso e aproveitamento de terras estaria sujeita a termos e condições, incluindo em função de sujeitos, tempo, tamanho e localização da terra e taxas de transação.

VII. QUESTÕES ESPECÍFICAS DE POLÍTICA E LEGISLAÇÃO DE TERRAS

(Foi seguida a sequência dos assuntos na actual LT e, por isso, se pode constatar possíveis repetições de questões em sede geral e específica tal como se faz no contexto de um diploma legal)

1. Papel do Estado no acesso à terra pelos cidadãos

A experiência decorrente da implementação da actual legislação de terras sugere a necessidade de uma maior clarificação do papel do Estado na administração e gestão de terras, incluindo na interacção entre os diferentes poderes, órgãos e níveis de decisão em que o mesmo se desdobra (*legislativo, executivo, tribunais judiciais e administrativos, entidades descentralizadas, autarquias locais*).

Num outro plano, coloca-se a necessidade de se elaborar melhor sobre o relacionamento entre este conjunto de poderes, órgãos e níveis de governação e administração estatal, por um lado, e os cidadãos, não apenas como governados, mas também, e principalmente, entanto que utilizadores da terra, ou seja, como detentores de um direito constitucional fundamental de acesso, uso e posse da terra e dos outros recursos naturais.

Por exemplo, quando se diz que a terra é propriedade do Estado deve ser subentendido que a terra pertence ao conjunto dos cidadãos como uma comunidade estadual, o povo, ou é, pelo contrário, um bem ao poder da Administração pública para eventualmente cumprir melhor com os seus planos e programas de desenvolvimento económico e social e de acordo com as suas próprias políticas? A resposta a essa questão principal de política tem uma influência directa no terreno na hora da implementação, principalmente ao lidar-se com eventuais conflitos de terras.

Mas então, se a terra é do Estado como comunidade de cidadãos e estes encarregam ao Estado no contexto de um contrato social mais alargado para a gerir e administrar em seu nome e benefício, então se coloca a questão de como garantir, no contexto da lei, para que esse mesmo Estado, a Administração pública, possa ter uma margem de manobra que lhe permita promover o acesso e uso a terra para causas de interesse público geral ou meramente de interesse nacional?

2. Conceito e conteúdo do direito de uso e aproveitamento da terra

O tratamento da questão do papel do Estado enquanto depositário da propriedade colectiva dos moçambicanos sobre a terra implica, desde logo, a fixação do conceito de DUAT, o seu conteúdo e do nível de acesso pelo titular do direito de uso e aproveitamento da terra aos outros recursos naturais existentes na sua parcela de terra.

3. Terras

Como objecto de um direito patrimonial (direito real), a experiência sugere a necessidade de se definir na legislação de terras o conceito de “terras” de que aí se fala, delimitando-o de outros conceitos afins, como “território”, “terra”, “subsolo”, etc. Isso vai permitir, entre outras, a possibilidade de se fixar os limites e alcances, ou seja, a projecção do DUAT no espaço (marítimo, aéreo, subterrâneo, etc.).

4. Comunidades locais

Há um consenso social alargado sobre este instituto, quanto a sua relevância e praticabilidade. Mas a experiência reclama uma clarificação em questões-chaves tais como, quem integra a comunidade, onde ela se localiza e a sua relação com os vários níveis político-administrativos do território ao nível local: regulado e sub-regulado.

5. Terras comunitárias

A principal questão aqui colocada é de saber se as terras comunitárias coincidem ou não com o território ou circunscrição territorial de toda a comunidade e caso sim, quais as implicações para o Estado e para os outros utilizadores da terra no plano de acesso, uso e posse da terra e do acesso aos outros recursos naturais presentes no terreno em causa.

6. Consultas comunitárias

Ligada fundamentalmente à questão dos direitos adquiridos das comunidades locais e das famílias que a integram, resulta o processo de consulta comunitária enquanto parte do processo de titulação de terras pelo Estado destinada para as actividades económicas.

A experiência mostra a necessidade de se melhorar este mecanismo, clarificando-se sobre os seus fins gerais e específicos, os resultados que dele se esperam, os intervenientes e o seu roteiro.

Uma outra importante questão é sobre as implicações legais da consulta comunitária.

7. Direitos adquiridos

A PNT cria as bases e desenvolve os elementos teóricos e práticos que permitem que a legislação de terras possa desenvolver melhor sobre o alcance e limites dos direitos adquiridos e as garantias jurídicas correspondentes, em especial perante as entidades de administração de terras.

Avultam nesta questão, os direitos de ocupação por boa-fé, em especial junto das zonas peri-urbanas. De igual modo, as ocupações históricas ou sistemáticas junto das zonas de protecção (total e parcial) e as implicações para o investimento público em obras e infra-estruturas sociais.

8. Sujeitos da terra

As questões que importam esclarecer e melhorar na legislação de terras incluem a situação particular dos seguintes titulares do direito de uso e aproveitamento da terra:

- Menor de idade;
- Mulher, considerando os vários sistemas locais de organização e estruturação social, bem como de posse da terra;
- Estrangeiros, particulares (pessoas singulares);
- Entidades públicas nacionais e;
- Entidades públicas estrangeiras.

Importa igualmente, melhorar a questão da situação da sociedade comercial detentora de um direito de uso e aproveitamento da terra, no caso em que ela passa para as mãos de novos proprietários.

De igual modo, a necessidade de um melhor alinhamento entre a legislação de terras e a legislação sobre investimentos no que concerne à figura de “investidor,” para efeitos do direito de uso e aproveitamento da terra.

9. Terra e mulher

Para além da sua consideração em sede de princípio e regras gerais (sujeitos da terra), pode se colocar a necessidade da Lei de Terras revista dedicar um capítulo específico aos desafios

colocados na promoção e garantia dos direitos da mulher sobre a terra e os outros recursos naturais, em especial a necessidade de se vir com medidas concretizadoras nesse sentido.

10. Aquisição de DUAT, ocupação segundo normas e práticas costumeiras

Uma primeira questão a melhorar é sobre o entendimento do termo e conceito de ocupação e dos sujeitos que a aproveitam como meio de acesso à terra visto como válido perante a lei.

Nisto, decorre igualmente o papel das normas e práticas costumeiras, o seu alcance e limites e sua relação com as normas legisladas (leis, regulamentos, posturas municipais).

11. Representação comunitária

A actual legislação de terras deixou em aberto a importante questão de se saber como é que a Comunidade local se apresenta e se faz representar, perante o Estado e terceiros no exercício do seu direito de uso e aproveitamento da terra.

E, por outro, como é que a mesma Comunidade local se apresenta e se faz representar numa outra das suas dimensões no quadro das suas competências de participação ao lado do Estado, na administração e gestão de terras e com o recurso das suas normas e práticas costumeiras.

Assim, as duas questões devem ser tratadas, no contexto social mais vasto da participação local no quadro da governação descentralizada.

12. Aquisição de DUAT, ocupação de boa-fé

Um dos pontos de insistência da PNT e ainda em relação à questão dos direitos adquiridos, é o que versa sobre a aquisição do direito de uso e aproveitamento da terra através da “ocupação de boa-fé,” onde se coloca a necessidade de uma melhor clarificação dos termos e condições em que tal acontece e que se têm como válidas perante a lei.

Se inclui especialmente, a situação jurídica deste ocupante de boa-fé antes dele atingir o histórico dos dez anos actualmente previsto na lei.

13. Terras do domínio público do Estado

Impõe-se a necessidade de se fixar este conceito e de elaborar o seu respectivo regime jurídico geral e específico em função de cada uma das categorias em que o mesmo se desdobra: domínio

público do Estado, domínio público autárquico e domínio público comunitário. Em seguida, a necessidade de se clarificar sobre os respectivos processos de qualificação, classificação e afectação.

Emerge igualmente, a questão da situação jurídica no acesso, uso e posse de terras pelas famílias vivendo dentro dos limites das terras dominiais, em especial dentro das áreas de conservação.

14. Extinção do DUAT

As questões de política e legislação colocadas neste capítulo têm a ver com a necessidade de se elaborar melhor sobre os factos extintivos do direito de uso e aproveitamento da terra, a noção de interesse público para efeitos de revogação de direitos fundiários e sobre o processo de revogação em si.

Importa que a legislação trate de forma adequada a questão da indemnização, incluindo a dimensão da compensação.

15. Direito de uso e aproveitamento da terra para fins de actividades económicas

A PNT procura esclarecer o que se deve entender por “actividade económica” e sobre as implicações decorrentes da experiência de implementação da legislação de terras no concernente a aspectos tais como “plano de exploração”, o “licenciamento ambiental” e “autorizações para exercício de actividades económicas associadas ao direito de uso e aproveitamento da terra”.

No mesmo sentido, sobre a ligação com o ordenamento do território e o roteiro do processo de autorização do direito do uso e aproveitamento da terra e onde se colocam as questões associadas aos processos de identificação de terrenos, esboços de terrenos, demarcação de terrenos, momento e condições para a autorização provisória e momento e condições para a autorização definitiva.

16. Taxas de uso da terra

A preocupação colocada no âmbito da presente reforma tem a ver com a necessidade de se vir com um sistema de taxas que sirva não apenas para os objectivos de contenção do açambarcamento de terras, mas também em vista do objectivo de se desincentivar situações de existência de terras não efectivamente em uso (terras ociosas).

Existe igualmente, a necessidade de se vir com um sistema de taxas que efectivamente contribua para as receitas do Estado com o reconhecimento do valor social e económico da terra.

17. Cadastro Nacional de Terras

A questão do Cadastro Nacional de Terras deve ser vista no seu contexto mais vasto como um instrumento no contexto de um “sistema de administração e gestão de terras” e, por isso, inserido num contexto mais vasto de um “sub-sistema de informação e de dados geográficos”, incluindo em vista da emergência de uma infraestrutura nacional de dados espaciais.

Assim, devem ser igualmente trazidas nesse plano e tratadas conjuntamente as questões associadas, ligadas à geografia geral, geodesia, cartografia, fotografia área/deteção remota, e os sistemas de informação e infraestrutura nacional de dados espaciais.

Implica por isso, a reorganização na Lei de toda a actual abordagem sobre a organização e inserção sistémica do Cadastro Nacional de Terras, numa visão de um cadastro único nacional desdobrado (desconcentrado) pelos vários níveis sectoriais relevantes (minas, águas, estradas e pontes, terras, florestas, etc.) e organizado a partir dos níveis territoriais locais (descentralizado), de província e distrito. Ou seja, todos eles, cadastros sectoriais e locais que alimentam o cadastro nacional único.

As formas de colecta de dados e informação cadastral (dados precisos e actualizados), incluindo o registo sistemático de terras, constitui a base para uma gestão e administração de terras que se pretenda eficiente e eficaz.

Uma importante questão sobre a informação e dados cadastrais, tem a ver com o seu acesso pelos cidadãos como parte dos objectivos de uma governação da terra cada vez mais transparente e inclusiva, o que à partida pressupõe a criação de plataformas de disseminação e consulta de dados e informação pelos diferentes públicos interessados.

Uma nova exigência de política e legislação sobre terras decorre da arrumação do processo e dos serviços públicos de cadastro no quadro da descentralização, o que implica, desde logo, ter em conta o papel dos órgãos de gestão e administração dos possíveis “foros” de terras provinciais, distritais e autárquicos.

Importa igualmente, o entrosamento do registo cadastral com o registo predial, em especial no contexto da emergência de um eventual sistema aberto de transmissibilidade do direito de uso e aproveitamento da terra.

18. Gestão e resolução de conflitos de terras

Uma questão importante de política nesse plano e que importa preservar tem a ver com a “reserva de jurisdição e de lei aplicável” em relação a conflitos emergentes no acesso, uso e posse da terra.

Mas será necessário aprimorar e clarificar sobre o conjunto as garantias jurídicas gerais e, em particular, institucionais oferecidas aos cidadãos.

Sendo assim, coloca-se a possibilidade de a legislação de terras explorar a possibilidade de existência de tribunais de terras ou secções especializadas sobre a matéria.

A capacitação dos magistrados, em especial dos juízes administrativos se coloca como chave neste processo da reforma.

Para além das questões afloradas está toda a necessidade do aprimoramento do entrosamento entre as normas e mecanismos estatais e as normas e mecanismos vigentes ao nível das comunidades locais, tendo-se em conta a sua pluralidade e diversidade.

VIII. GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO DA TERRA

(i) Gestão da terra

A reforma proposta oferece uma oportunidade para se vir com um processo de gestão da terra integrado e harmonizado com a administração e gestão dos outros recursos naturais e no quadro da consideração do ordenamento do território e dos cuidados ambientais.

Neste sentido, há necessidade de se tomar o ordenamento do território como base para a atribuição de terras e isso em vista da própria vocação das terras e dos solos.

De igual modo, a conciliação com os outros usos sociais da terra em cada momento e espaço considerado.

Se impõe igualmente, a necessidade de se tomar, para os mesmos propósitos, a planificação ambiental estratégica, tendo em conta a dimensão ecológica e da biodiversidade.

A questão de precedência de direitos deverá igualmente merecer a atenção e onde está em causa se a precedência de direitos mineiros, sobre o petróleo e gás devem necessariamente ter uma primazia absoluta ou pode a mesma ser relativizada em função de certas considerações determinadas por lei.

(ii) Administração da terra

No mesmo sentido do afluído no ponto anterior e na linha de ligação entre as funções de gestão de terras e de administração de terras, a reforma proposta deve ser uma oportunidade para se considerar a relação intrínseca entre “território” e “terra”, neste caso, entre a “administração do território” e a “titulação de direitos de uso e aproveitamento da terra”.

Se discute a possibilidade da emergência de um processo planificado de titulação e reconhecimento de direitos de uso e aproveitamento da terra, a cada nível de competência: central, provincial e municipal (e distrital).

Tal plano de alocação de terras, pressuporia um processo contrário à abordagem existente, “baseada na demanda” para abrir espaço a uma nova abordagem “baseada na oferta,” como a que se propõe no contexto do Projecto Terra Segura.

Num outro plano, coloca-se a necessidade de se dar sentido ao imperativo Constitucional da descentralização, acomodando-se na Lei de Terras a atribuição recaída nos níveis descentralizados e respectivos órgãos no âmbito de gestão e administração de terras.

IX. QUADRO INSTITUCIONAL DA TERRA

Se coloca a possibilidade do novo quadro institucional de terras vir a ter como ponto de partida e de chegada, o já referido “serviço público de cadastro único”, desconcentrado e descentralizado.

O que implicaria uma clara distinção e delimitação entre as funções de administração (e gestão) política da terra e as funções de administração e gestão técnica de terras.

A primeira acometida aos vários níveis de competência no quadro da repartição de funções entre o Governo central e os órgãos das entidades descentralizadas, enquanto a segunda, acometida a uma entidade única central de serviço público de cadastro desdobrada e ramificada quer nos planos sectoriais (ministérios), quer nos planos descentralizados (província, distrito e municípios).

Trata-se, pois, da possibilidade de manter no plano local, delegações próprias do serviço público de cadastro e ao nível sectorial a sua presença funcional através do mecanismo de delegação de competências cadastrais.

Um serviço assim visto, poderia emergir como a necessária autoridade nacional cadastral de Moçambique, incluindo no plano da produção e disseminação de informação geo-espacial.

Por outro, o serviço público de cadastro em causa, deve estar suficientemente capacitado para lidar e se comunicar com os mecanismos e instituições comunitárias de gestão e administração de terras.

D. ESTRATÉGIA LEGISLATIVA

A reforma proposta, se assumida na sua extensão e plenitude, poderia implicar eventualmente uma revisão pontual da Constituição, concretamente, a reformulação da provisão do número 2 do artigo 109 da Constituição que veda a qualquer custo a transmissão do direito de uso e aproveitamento da terra.

Essa eventual medida teria consequências imediatas no plano da Lei de Terras e outros movimentos possíveis seriam:

- Clarificação do sentido da propriedade do Estado sobre a terra, como sendo uma propriedade do Estado-comunidade, representados pelos cidadãos (povo) que entregam ao Estado poderes públicos a função de em seu nome administrar e gerir a terra, incluindo o poder de terminar as condições de seu uso e aproveitamento;
- Revisão extensiva do regime de transmissibilidade do direito de uso e aproveitamento da terra;
- Emergência de uma “lei das leis” no capítulo do acesso, uso e posse da terra e do conjunto dos outros recursos naturais. Uma espécie de “Lei de Bases da Terra”, traduzindo um quadro unificado e integrados das diversas leis sobre os recursos naturais e processos afins: terra, minas, florestas e fauna bravia, petróleo e gás, águas, pescas, turismo, ordenamento do território, ambiente, etc.
- A Lei de Bases não substitui as leis específicas, mas sim confere-lhes consistência e harmonização e poderia assim ser complementada com leis específicas:
 - ✓ Lei de Terras rurais;
 - ✓ Lei de Terras urbanas;
 - ✓ Lei sobre transferências de direitos de uso e aproveitamento da terra e transações afins;
 - ✓ Lei da Geodesia e da Cartografia.
- E seus Regulamentos específicos (temáticos):
 - Titulação do direito de uso e aproveitamento da terra;
 - Classificação e delimitação de terras;
 - Valoração de terras;
 - Consultas comunitárias;
 - Organização e funcionamento do cadastro nacional de terras.