

Exploração mineira em Moçambique: uma análise do quadro legislativo

Elmer Agostinho Carlos de Matos

Doutorado em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
e-mail: elmermats@yahoo.com.br

Rosa Maria Vieira Medeiros

Docente do Departamento de Geografia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)
e-mail: rmvmedeiros@yahoo.com.br

Resumo

Após a experiência de quase dez anos de um modelo de desenvolvimento alicerçado numa visão socialista, em que as portas a entrada do capital internacional Ocidental estiveram fechadas, o país adere, em 1987, às políticas neoliberais e se torna um espaço aberto às incursões do capital internacional. As revoluções legislativas, principalmente nas leis de terras e de minas, iniciadas em finais da década de 80 e consolidadas em finais da década de 90 e princípios do novo milênio favoreceram a exploração desenfreada dos recursos minerais e a espoliação de territórios dos nativos. Para a concretização das análises efetuadas ao longo do texto, recorreu-se a consulta de legislações que estão relacionadas com a exploração mineira, aprovadas desde o alcance da independência até aos nossos dias. Foram consultadas as legislações de terras, de minas e de investimento estrangeiro. A análise das legislações foi efetuada tendo como base de orientação o período de publicação, assim permitiu-nos relacioná-las com os dois (ou mais) momentos históricos atravessados pelo país.

Palavras-chave: Exploração mineira; lei de terras; lei de minas; Moçambique.

Mining exploration in Mozambique: an analysis of the legislative framework

Abstract

After the experience of almost ten years of a development model founded on a socialist vision, the doors to the entrance of the Western international capital have been closed. In 1987 the country adheres to neoliberal policies and becomes an open space to the international capital raids. Legislative revolutions, especially in land laws and mine, initiated in the late 80's and consolidated in the late 90's and early new millennium favored the widespread exploitation of existing mineral resources and the dispossession of the lands of the natives

Keywords: Mining exploration; land law; mine land; Mozambique.

Exploration minière au Mozambique: une analyse d'el cadre législatif

Résumé

Après l'expérience de près de dix années d'un modèle de développement fondé sur une vision socialiste, les portes à l'entrée de la capitale internationale de l'Ouest ont été fermées. En 1987 le pays adhère aux politiques néolibérales et devient un espace ouvert à la capitale de international. Révolutions législatives, en particulier dans les lois foncières et les miens,

iniciés dans la fin des années 80 et consolidées dans la fin des années 90 et au début de nouveau millénaire ont favorisé l'exploitation généralisée des ressources minérales existantes et la dépossession des terres des indigènes.

Mots-Clés: Exploration minière; lois foncières; lois miens; Mozambique.

Introdução

As transformações político-econômicas atravessadas por Moçambique desde o alcance da independência forçaram o país a tornar-se um território aberto aos incursos do capital internacional. Rico em recursos minerais, o país passou por um período de relativo fechamento às razias do capital internacional, devido à estratégia de desenvolvimento alicerçada na socialização do campo, em que o Estado era o principal e único responsável pelos destinos do país. O intervencionismo e a nacionalização das empresas abandonadas pelos colonos, logo após a independência, e a estatização da economia jogaram um papel importante na marginalização da iniciativa privada.

O projeto socialista moçambicano, que tinha o apoio dos países socialistas, entrou em crise a partir dos inícios da década de 80, quando esses países começaram a passar por dificuldades econômicas com consequências no apoio ao projeto desenvolvimentista moçambicano. Moçambique, que vivia uma crise interna, principalmente agudizada pela guerra civil e pelas calamidades naturais que fustigavam o país, não tinha alternativas senão a sua sujeição às diretrizes das Instituições de Brettons Woods. Como forma de ganhar ajuda alimentar, acesso ao crédito internacional e a negociação da dívida internacional, o país é forçado a abrir as portas ao capital internacional, ou melhor, ao capital Ocidental. São revolucionadas as leis de terras e de minas e é aprovada a Lei do Investimento Estrangeiro para colocar o país na rota da mais-valia global.

As revoluções nas legislações de terras e de minas tiveram impactos significativos nos territórios de comunidades nativas, onde estas são espoliadas em função do interesse do capital internacional, ombreados pelo suposto desenvolvimento nacional. O artigo, que faz parte das reflexões que vemos efetuando para entendermos como Moçambique se tornou parte integrante da mais-valia global, a partir da acumulação por espoliação, tem como objetivo analisar a evolução do quadro legislativo moçambicano, referente à exploração mineira. Com o artigo pretendemos entender como as alterações legislativas facilitaram, ou não, a exploração dos recursos minerais com consequências para as famílias atingidas e, para o país como um todo.

Para a concretização das análises efetuadas ao longo do texto, recorreu-se à consulta de legislações que estão relacionadas com a exploração mineira, aprovadas desde o alcance da independência até aos nossos dias. Foram consultadas as legislações de terras, de minas e de investimento estrangeiro. A análise das legislações foi efetuada tendo

como base de orientação o período de publicação, assim permitiu-nos relacioná-las com os dois (ou mais) momentos históricos atravessados pelo país.

As bases para a exploração mineira no período da socialização do campo

A legislação de terras

O sistema político existente em Moçambique, na era colonial, era discriminatório e excludente, favorecendo apenas ao colonizador. Com o alcance da independência, o partido FRELIMO (Frente de Libertação de Moçambique) decidiu enveredar por um sistema político que se tornasse mais inclusivo e benéfico para todo o povo moçambicano. A nacionalização da terra, declarada no dia da independência, evidenciava o caminho a ser trilhado pelo novo governo.

Em 1979, depois da realização do IIIº Congresso da FRELIMO, o partido aprova a primeira legislação de terra, onde claramente é reafirmado o princípio definido na Constituição da República Popular de Moçambique, que consagra a terra como propriedade do Estado, não podendo ser vendida, alienada, arrendada ou hipotecada. Como o Estado era formado por operários e camponeses, então a terra era do povo moçambicano. A Lei de Terras de 1979 vai ao encontro da socialização do meio rural, a estratégia de desenvolvimento rural traçada para o país. Ela valoriza mais as formas de propriedade estatal e cooperativa. A lei estabeleceu que o uso e aproveitamento da terra pelo setor estatal e cooperativo era gratuito e definitivo. A mesma lei estendeu esses direitos para as famílias que decidirem optar por explorações particulares, porém, se encoraja que essas formas sejam substituídas ou integradas ao setor cooperativo.

A compreensão da Lei de Terras de 1979 passa pelo entendimento das transformações sociais, políticas e econômicas que o país atravessava. A FRELIMO decidiu implementar a estratégia de socialização do campo como forma de impedir que o setor privado e o individualismo evoluíssem na sociedade Moçambicana. A filosofia do partido defendia que as formas de organização do espaço tendentes a um povoamento disperso e em torno da organização familiar liderada por um representante da família (re)construiria o sistema feudal, considerado tradicional. Também, era importante para o partido, destruir a herança colonial, consolidada numa produção familiar, assente no individualismo e que culminou com a "exploração do homem pelo homem", ou seja, deveria evitar-se a consolidação de uma sociedade de pequenos burgueses e mais individualista. A solução passava pela construção do Homem Novo, ou seja, do Homem Comunista.

A socialização do campo pretendia lutar contra o capitalismo e o feudalismo. Essa estratégia encontrava-se materializada na formação de aldeias comunais, em que significava a transição de um povoamento disperso para o agrupado. Também, significou a

transição de formas individuais de produção e consumo para formas coletivizadas, solidificadas nas cooperativas de produção e de consumo. Para o partido – FRELIMO –, o Estado desempenharia um papel importante ao criar condições para a formação dos operários e camponeses, pois o Estado assumiria o papel de principal e único responsável pelo desenvolvimento da sociedade moçambicana.

Para que essa estratégia de socialização do campo vencesse era preciso que a legislação de terra de 1979 lhe oferecesse o suporte necessário. A sua aprovação criou as condições legais para a sua implementação. A lei de terras de 1979 era menos favorável ao uso da terra pelo setor privado, pois não oferecia as garantias necessárias ao acesso e segurança da mesma. A lei definia que o titular do direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) poderia ser toda a pessoa singular ou coletiva com capacidade jurídica e, o acesso para fins econômicos privados estava limitado a um determinado tempo, com um prazo que variava de cinco a quinze anos. Ela também definia que esse tipo de titulação deveria se submeter às diretivas do plano¹ traçado pelo governo.

A legislação era favorável ao setor estatal e ao cooperativismo e se apresentava como uma legislação que melhor se adequava aos interesses do Estado. Desta forma, enquanto o projeto socialista se materializava no país, a mesma respondia aos interesses do partido. É visível, na legislação, uma clara tendência para a defesa dos interesses do partido no processo de acesso e segurança da terra. O poder exercido pelo partido no acesso a terra encontra-se plasmado no artigo 9 da Lei de Terras de 1979, onde se define que o uso e aproveitamento da terra é gratuito quando se destinam: a) ao partido FRELIMO; b) ao Estado, instituições ou empresas estatais e cooperativas; e c) as organizações democráticas de massa e a organismos ou associações com fins culturais, desportivos ou sociais.

O projeto de socialização do campo começa a entrar em crise nos primeiros anos da década de 80, quando a candidatura de Moçambique para ser membro do COMECON (Council for Mutual Economic Assistance)² é rejeitada e a Ex-URSS entra em crise, não conseguindo financiar os projetos de desenvolvimento do governo moçambicano. A crise da dívida, do petróleo e o boicote do governo do Apartheid da África do Sul contribuíram para inviabilizar o projeto socialista moçambicano. Ao nível interno destacam-se o desenrolar da guerra de "desestabilização" (também conhecida como guerra civil) que tinha como principais alvos as infra-estruturas sociais e econômica e as aldeias comunais. Ainda se inclui as calamidades naturais que iam afetando o país, quer sejam as secas como as

¹ Era o Plano que orientava as políticas de desenvolvimento traçadas para o país num determinado tempo, ou seja, era o Plano que definia quais as estratégias de desenvolvimento seriam aplicadas.

² Moçambique já era membro convidado do COMECON, porém esse estatuto não lhe permitia ter acesso às linhas de crédito, financiamento e cooperação em condições vantajosas. Foi com esse propósito que a FRELIMO se proclama um partido marxista-leninista na revisão constitucional de 1978, por forma a facilitar a sua entrada no COMECON.

cheias, que ciclicamente fustigavam várias regiões do país, com impactos na segurança alimentar.

Com várias limitações para levar avante o projeto socialista, o país começa a mostrar tendências de uma mudança na sua filosofia política e sócio-econômica. A realização do IV Congresso da FRELIMO em 1983 e os resultados do mesmo demonstram essas mudanças. Apesar do congresso ter mantido a opção política e econômica adotada depois da independência, constata-se que agora a ênfase é menos radical. Reconhece-se o papel do setor privado no desenvolvimento, porém sob a vigilância do Estado. Admitiu-se a importância do setor familiar na agricultura e reformaram-se os modelos de gestão das empresas estatais, abrindo-se a possibilidade de autonomia e descentralização da sua administração e acolheu-se a preocupação com o lucro (MOSCA, 2005; PITCHER, 2003).

Essas alterações visavam responder aos apelos internacionais para a obtenção da ajuda internacional. A pressão internacional para a introdução de pré-reformas na orientação política e na economia crescia cada vez mais sob a pena de perder o apoio internacional³. Em 1984 o país aprova a Lei do Investimento Estrangeiro, onde no seu preâmbulo destaca:

O governo autoriza o investimento estrangeiro e fixa as condições concretas para a sua atuação dentro dos princípios da presente lei. Ao investidor estrangeiro é garantida a proteção dos bens e direitos compreendidos no investimento e uma retribuição justa do seu capital, sendo a reciprocidade de benefícios das partes envolvidas um ponto permanente de referência (MOÇAMBIQUE, 1984, p.86-(1)).

Para responder as chantagens internacionais inicia-se um processo de pré-reformas com vista a demonstrar ao Ocidente que o país estava abandonando o modelo socialista. Para além da aprovação da Lei do Investimento Estrangeiro, o partido realiza uma revisão à Lei de Terras de 1979. A nova revisão, realizada em 1986, apenas vem ampliar o número de anos do DUAT para fins de titulação privada, passando a ser de cinquenta anos, com possibilidade de renovação. A alteração do único artigo nessa revisão legislativa é justificada nos seguintes termos:

A experiência da aplicação da Lei de Terras, acumulada no decurso da primeira década da Independência Nacional, tem revelado que os planos de investimento, as explorações agrárias e industriais que têm sido empreendidos, bem como a necessidade de alteração do investimento

³ Hermele (1990) refere que nos inícios da década de 80 o país encontrava-se mergulhado numa crise econômica e que necessitava de fontes financeiras alternativas ou de acordos dos credores para a negociação da dívida pendente. Para Hermele (1990, p.2), "nenhuma das duas soluções estava ao alcance de Moçambique. pelo contrário sucedia que, quer o acesso às finanças concessionárias, quer o reescalamento da dívida, eram dificultados por condições políticas. Os credores ocidentais, que representavam dois terços da dívida pendente de Moçambique, exigiam unanimemente que Moçambique aderisse ao Fundo Monetário Internacional (FMI), como pré-condição para a negociação da dívida. Os EUA foram ainda mais longe e exigiram que Moçambique entrasse em acordos com a África do Sul, a fim de ganhar o acesso à ajuda alimentar, créditos e donativos dos Estados Unidos".

estrangeiro, não se coadunam com os prazos tão curtos fixados pelo nº. 3 do artigo 10 da referida Lei nº. 6/79 (MOÇAMBIQUE, 1986a).

A emenda na Lei de Terras acontece num momento em que o país já havia assinado os acordos de adesão aos mandamentos das instituições de Bretton Woods. No ano de 1987 é aprovado o regulamento da Lei de Terras, isto é, passados cerca de oito anos é aprovado o documento que facilita a implementação da Lei de Terras. É a partir do regulamento das leis que a execução das mesmas se torna viável, pois as leis poucas vezes oferecem condições para a sua execução. A aprovação do regulamento trouxe consigo algumas indicações de que o país caminhava para uma economia de mercado.

O regulamento da Lei de Terras de 1979, aprovado em 1987, ano em que são introduzidos os Programas de Reabilitação Econômica (PRE)⁴, apresenta alguns avanços em relação à Lei de Terras. O documento amplia o número de sujeitos que podem ser titulares do direito de uso e aproveitamento da terra. Para além de incluir os cidadãos nacionais independentemente de terem ou não domicílio em Moçambique, o regulamento acrescenta que pessoas singulares ou coletivas estrangeiras também podem ser titulares do DUAT. Outro avanço em relação à Lei de Terras de 1979 está relacionado com o artigo 15 da Lei de Terras, referente à exploração familiar. A lei considerava exploração familiar como sendo aquela em que "o uso e aproveitamento agrário, que visando a satisfação das necessidades do agregado familiar, não empregue trabalho assalariado" (MOÇAMBIQUE, 1979, p.9). Já no regulamento, o legislador entende que o trabalho assalariado é importante nas explorações familiares onde os membros não apresentam condições físicas e mentais necessárias para produzir o suficiente para a família. A nova legislação também presta atenção às regiões do país onde a recorrência à força de trabalho não familiar era parte integrante das atividades agropecuárias. Sendo assim, exploração familiar é a:

[...] atividade de exploração da terra ou outra, visando responder às necessidades do agregado familiar, utilizando predominantemente a capacidade de trabalho do agregado familiar, mas também mão de obra assalariada quando for indispensável, em consequência da ausência de membros do agregado familiar, velhice, doença ou outros como for de uso na região (MOÇAMBIQUE, 1987b, p.23).

É importante prestar atenção a esses avanços no regulamento da Lei de Terras porque eles podem elucidar algumas aberturas na ideologia do partido. Até a aprovação deste regulamento, o partido era contra o trabalho assalariado, mobilizando as famílias para a formação das cooperativas de produção ao mesmo tempo em que considerava que o trabalho assalariado nas propriedades familiares poderia conduzir a formação de pequenos burgueses (cf. ARAÚJO, 1989; ALMEIDA SERRA, 1991, CASTEL-BRANCO, 1984, CEA,

⁴ Conhecidos na América Latina como Programas de Ajustamento Econômico (PAE).

1979; 1983). A exploração familiar agora já não se restringe a atividade agrícola e de pastorícia, inclui outras que sejam importantes para o sustento das famílias. Também, o regulamento permite que cidadãos ou empresas estrangeiras possam adquirir o DUAT para a realização de atividades econômicas. É relevante ressaltar que a Lei de Terras de 1979 não explicitava se cidadãos estrangeiros poderiam obter o DUAT, apenas definia quem poderia obter o DUAT "toda a pessoa singular ou coletiva com capacidade jurídica" (MOÇAMBIQUE, 1979, p.5). Esse artigo, que era único, deixava várias interpretações. Contudo, o regulamento vem deixar claro que as portas aos investidores estão abertas. Era importante que o regulamento clarificasse esse ponto, já que para o exercício de várias atividades econômicas a aquisição do DUAT é fundamental.

Apesar de registrarem-se algumas aberturas na ideologia política do partido, continua-se a constatar que o regulamento ainda favorece mais os setores estatal e cooperativo. Num dos capítulos do regulamento destinado a esclarecer as características e condicionantes da exploração familiar é visível a preocupação do regulamento em defender e/ou proteger as famílias integradas aos planos de desenvolvimento agrícola ou vivendo nas aldeias comunais. Nesse capítulo são definidas as áreas que devem ser distribuídas aos agregados familiares. No artigo 48 do regulamento observa-se que cada membro do agregado familiar tem direito a 0,25 hectare em terreno de regadio e de 1 hectare em terreno de sequeiro. Em se tratando de agricultura itinerante, o regulamento decide acrescentar mais áreas, por forma a responder as necessidades desse tipo de agricultura.

Do artigo 50 a 54 dedica-se especial atenção para casos das famílias que forem atingidas por atividades econômicas e que culminem com a sua transferência, ou seja, as prejudicadas pelo desenvolvimento dessas atividades. Define-se como devem ser realizadas as transferências e o pagamento das indenizações. O artigo 50 defende que "a transferência do agregado familiar da área de ocupação para outra só pode ser decidida por expressa declaração da conveniência do Estado ou de interesse público" (MOÇAMBIQUE, 1987b, p.47). Em se tratando de aplicação dos Planos de desenvolvimento agrário, no âmbito de uma área aprovada como sendo de planificação agrícola do Estado, o regulamento isenta o Estado de pagar as indenizações, apenas compensa em material de construção, instrumentos de trabalho e o que mais for previsto no respectivo Plano. Para os casos em que as famílias se recusarem a fazer parte dos planos, então se beneficiarão de indenizações pecuniárias correspondentes a compensações em materiais.

O regulamento oferece a possibilidade dos agregados familiares não optarem por fazerem parte dos programas de desenvolvimento traçados pelo Estado, bem como a optarem por uma exploração privada. Porém, ficam sujeitos a alguns condicionalismos, como nos mostra o artigo 59 do regulamento:

Os agregados familiares quando ocupam áreas que excedam o limite estabelecido no artigo 48 deste Regulamento⁵ ou não estejam a cumprir os condicionalismos estabelecidos no nº. 1 do artigo 54⁶ devem requerer uma exploração de economia privada ou a sua integração em qualquer exploração coletiva, cumprindo os formalismos necessários (MOÇAMBIQUE, 1987b, p.49).

O regulamento pretende apresentar-se como um progresso em relação à Lei de Terras de 1979, evidenciando a inclusão das conclusões e recomendações do IV Congresso da FRELIMO. Igualmente, pretende demonstrar aos financiadores internacionais, especialmente as instituições de Bretton Woods, que o país estava aberto à iniciativa privada e a valorização do agricultor familiar. Porém, é notório perceber que a defesa da estratégia de socialização do campo aparece evidente, ao se constatar o privilégio dado às iniciativas de planificação do desenvolvimento traçadas pelo Estado ou a inserção das famílias nas cooperativas. Isso é demonstrado na atribuição de terras às famílias rurais, onde os tamanhos oferecidos são reduzidos, evidenciado o interesse do Estado a desincentivar as famílias a optarem por uma exploração familiar privada. O não pagamento das indenizações às famílias atingidas pelos planos de desenvolvimento aprovados é também um reflexo do desincentivo às famílias de optarem por outras formas de exploração da terra, neste caso, a privada.

Ao se incluir no regulamento os artigos referentes a transferência de agregados familiares e do pagamento de indenizações, permite-nos apreender que o legislador compreendia que a aquisição do DUAT para fins de atividades econômicas, como por exemplo a atividade mineira, poderia crescer ou, abria a possibilidade da existência de atividades que expropriariam a terra das famílias rurais. Sendo assim, o regulamento permitiu que sujeitos ou coletividades estrangeiras pudessem adquirir o DUAT e que deveriam ter responsabilidades pelo deslocamento das famílias a serem atingidas por essas atividades. Um aspecto a ser destacado é a preocupação do legislador em defender os interesses das famílias a serem deslocadas, primeiro ao permitir que a transferência ocorra apenas sob expressa declaração da conveniência do Estado ou de interesse público e depois ao definir como se processará essa transferência e como serão avaliados os bens sujeitos as indenizações.

A legislação mineira

Os resultados do IV Congresso da FRELIMO foram bastante importantes para o início de mudanças significativas rumo à economia de mercado. Porém, não foram apenas

⁵ É nesse artigo em que é definido o tamanho de terra a ser distribuído em áreas que se beneficia de um regadio ou para a agricultura de sequeiro.

⁶ É nesse artigo onde se define que o Estado não indenizará as pessoas abrangidas pelo Plano de Desenvolvimento Agrário ou outro legalmente aprovado.

os resultados do Congresso, mas também a pressão dos doadores internacionais que forçaram a introdução de mudanças na política econômica do país. É, nesse âmbito, que um ano depois da realização do IVº Congresso, o governo aprova a Lei do Investimento Estrangeiro e assina o acordo de não-agressão com o governo do Apartheid da África do Sul. Conforme Hermele (1990), o acordo significava para a África do Sul a redução ou mesmo a eliminação do apoio de Moçambique ao ANC (Congresso Nacional Africano⁷), enfraquecendo o movimento de resistência dentro da África do Sul e reduziria o seu isolamento no cenário internacional. E, para Moçambique, para além de responder as chantagens internacionais, visava: (i) encorajar o investimento de capital sul-africano em Moçambique, (ii) eliminar o apoio desse país ao movimento de guerrilha em Moçambique (RENAMO - Resistência Nacional de Moçambique), e (iii) a possibilidade de fazer parte das instituições de Bretton Woods. Seis meses depois da assinatura desse acordo o país adere aos preceitos das instituições de Bretton Woods e, em janeiro de 1987 inicia a implementação do Programa de Reabilitação Econômica (PRE).

Aprovadas a Lei do Investimento Estrangeiro, o Regulamento da Lei de Terras e assinado o acordo de adesão às instituições de Brettons Woods, criaram-se os primeiros passos para o início da exploração mineira por companhias ocidentais. O país é rico em recursos minerais, apesar de durante a colonização portuguesa ter-se explorado com relativa importância apenas o carvão mineral em Moatize. O governo português era economicamente débil e incapaz de explorar as riquezas minerais existentes no país. A FRELIMO tinha a consciência da riqueza mineral, mas ainda carecia de estudos mais aprofundados para se avaliar a quantidade e qualidade dos mesmos. Araújo (1989) refere que depois do alcance da independência, o governo da FRELIMO primou pela realização de estudos geológicos para avaliar as quantidades e qualidades existentes, com enfoque para o carvão mineral.

Em 1986 é aprovada a primeira Lei de Minas do país independente. A aprovação dessa legislação revogou, formalmente, o Decreto de 20 de setembro de 1906 referente a pesquisa e lavra de minas, como também revogou o Decreto de 3 de novembro de 1905 relativo a lavra de pedreiras. Após a proclamação da independência nacional, os dois decretos já não se enquadravam na nova realidade político-econômica do país.

No preâmbulo da Lei de Minas de 1986, destaca-se a preocupação do governo com a contribuição que este setor daria ao Estado, principalmente no aumento de receitas via exportação, na contribuição do Orçamento do Estado e no provisionamento de matérias-primas à indústria nacional. A legislação define quatro formas de títulos mineiros, nomeadamente: a) a licença de prospeção e pesquisa e b) as concessões mineiras, que são

⁷ Foi o movimento e/ou partido político sul-africano que lutou contra o regime do apartheid na África do Sul. Em inglês significa African National Congress

destinadas para explorações mais complexas e atribuídas na sequência de um contrato; c) o alvará de pedreira destinada a exploração de recursos minerais para a construção; e o d) certificado mineiro atribuído para operações de pequena escala. Esta última forma de exploração dos recursos minerais é destinada apenas para pessoas singulares ligadas ao setor familiar e ao cooperativo.

A Lei de Minas de 1986, apesar de ser aprovada num momento em que o país demonstrava indícios de uma mudança de orientação político-econômica, constata-se que ela ainda continuava a ser defensora dos interesses do Estado, ou seja, o setor estatal é o mais privilegiado com essa legislação. No seu artigo 7, a lei define que:

Quando o aproveitamento de determinados recursos minerais for considerado de especial interesse para a economia nacional ou para o desenvolvimento da região em que se situem, o Conselho de Ministro poderá determinar que a atribuição de licença ou concessão para esses recursos minerais ou para os mesmos recursos em certas áreas, fique reservada exclusivamente para entidades estatais ou entidades a estas associadas (MOÇAMBIQUE, 1986b, p.5).

O Regulamento da Lei de Minas de 1986, aprovado em 1987, também vai à mesma direção da Lei de Minas, autorizando a exploração mineira só quando os benefícios econômicos se mostrarem bastante generoso para a economia nacional. É importante ressaltar que apesar da Lei de Minas ter definido quatro formas de exploração dos recursos minerais, constata-se que o regulamento apenas se dedica a regulamentar o processo de obtenção dos títulos mineiros referentes a licenças de prospeção e pesquisa e a concessão mineira. E, o mesmo, parece oferecer poucos privilégios a essas duas formas de exploração mineira. Nos artigos 13 e 29 a Lei define que não serão atribuídos os títulos para as licenças de prospeção e pesquisa e nem para as concessões mineiras em áreas onde já se encontram atribuídas o certificado mineiro e o alvará de pedreira.

Os condicionantes a atividade mineira são significativos o que torna a preferência por esta atividade menos interessante para os sujeitos singulares ou coletivos estrangeiros. A preocupação do governo face aos interesses do Estado e da sua estratégia de socialização do campo é visível. A Lei se mostra mais defensora dos interesses das famílias atingidas por essas atividades e, protege ainda mais aquelas que se encontram integradas aos planos de desenvolvimento planejados.

No artigo 64, referente as restrições à atividade mineira, enxerga-se que os detentores dos títulos de licença e concessão mineira devem exercer essa atividade "de forma a afetar o menos possível os direitos de utentes ou ocupantes da terra⁸ situadas

⁸ "Para efeitos deste Regulamento considera-se ocupante da terra a pessoa singular ou coletiva que nos termos do Regulamento da Lei de Terras ocupe ou utilize a terra sem carecer de licença de uso e aproveitamento da terra ou sem possuir título válido desde que o prazo estabelecido no mesmo regulamento para a legislação dessa ocupação não tenha expirado" (MOÇAMBIQUE, 1987a, p.13).

dentro das áreas sujeitas àqueles títulos mineiros" (MOÇAMBIQUE, 1987a, p.13). Se no exercício dos direitos mineiros houver prejuízo de culturas, solos, construções ou benfeitorias ou ainda determine a transferência dos utentes ou os ocupantes da terra, o artigo 67 impõe a obrigação do titular indenizar os prejudicados e/ou os deslocados. Em relação às indenizações e as transferências, a legislação recorre ao Regulamento da Lei de Terras de 1979. O artigo 67 impõe que:

2. A obrigação de indenizar será calculada nos termos previstos no Regulamento da Lei de Terras para prejuízos da mesma natureza e em caso de transferência esta só será iniciada após o pagamento da indenização.
3. Iguamente incorre na obrigação de indenizar, respondendo solidariamente com o titular mineiro, o operador.
4. Se os interessados não chegarem a acordo quanto à obrigação de indenizar poderão recorrer ao órgão de conciliação previsto no artigo 82 do Regulamento da Lei de Terras, o qual integra obrigatoriamente um representante do Ministério dos Recursos Minerais e um representante de cada uma das partes interessadas (MOÇAMBIQUE, 1987a, p.14).

Para evidenciar a preocupação do governo com as suas estratégias de desenvolvimento, o Regulamento veda a realização de atividades mineiras em centros urbanos, em aldeias comunais e nos cemitérios. Para que esses locais possam acolher a exploração mineira, o Regulamento determina que haja uma autorização por escrito da autoridade responsável pela administração dessas áreas. Porém, importa referenciar que se está num momento em que a República de Moçambique é popular e formada por operários e camponeses, onde nessas áreas os Grupos Dinamizadores exercem um papel preponderante na difusão da ideologia política do partido. Todos esses aspetos podem jogar contra o exercício da atividade mineira por sujeitos singulares ou coletivos estrangeiros.

Mudanças na ideologia política e suas consequências nas legislações de terras e de minas

Em 1990 é aprovada uma nova constituição para o país. A nova constituição é o culminar de uma mudança clara de orientação política e econômica. O Estado já não é formado por operários e camponeses e, transita-se da República Popular de Moçambique para a República de Moçambique. A Constituição abre as portas ao multipartidarismo, às organizações da sociedade civil e à iniciativa privada. No seu artigo 41, a Constituição é clara quanto ao seu posicionamento em matéria econômica:

1. A ordem econômica da República de Moçambique assenta na valorização do trabalho, nas forças do mercado, na iniciativa dos agentes econômicos, na participação de todos os tipos de propriedade [estatal, cooperativo, mista e privada] e na ação do Estado como regulador e promotor do crescimento e desenvolvimento econômico social, visando a

satisfação das necessidades básicas da população e a promoção do bem-estar social (MOÇAMBIQUE, 1990, p.4).

É interessante notar que nesta Constituição o Estado já não encoraja os camponeses e operários a se organizarem em formas coletivas de produção, mas sim alenta os camponeses e trabalhadores individuais a organizarem-se em formas mais avançadas de produção. Porém, não explica quais seriam essas formas avançadas de produção. A Constituição também manifesta o seu apoio ao empresariado nacional a ter um papel importante na economia do país.

A "revolução" constitucional de 1990 associadas à assinatura do Acordo Geral de Paz em 1992 e a realização das primeiras eleições multipartidárias em 1994, ofereceram as condições de estabilidade necessárias para a atração de capital internacional. Não sendo mais um país de orientação socialista e com o culminar de uma guerra civil que já durava 16 anos, Moçambique abre a possibilidade da entrada de investimentos estrangeiros. Todavia, era necessário adequar o quadro legislativo existente, com mais incidência para as leis de terra e de minas. A lei de terra não respondia as necessidades dos investidores, para além de ceder significativos privilégios ao partido FRELIMO, podendo-se concorrer para a aquisição de terra para fins especulativos, tendo em conta algumas legislações aprovadas que fomentavam a formação e extensão do empresariado nacional.

Negrão (2002) refere que o Banco Mundial era favorável a privatização da terra, pelo fato de considerar que os pobres não tiveram acesso a terra como gostariam, isto é, adquirindo os direitos de propriedade. Isso permitiria, na percepção do Banco Mundial, a existência de um mercado de crédito e de seguros perfeitos e incentivaria as pessoas a procurarem a terra para fins produtivos. Negrão demonstrou que a aplicação dessas reformas orientadas pelo Banco Mundial não logrou resultados positivos na África, obtendo contornos não previstos ao mesmo tempo em que colocou em causa a reprodução social dos pobres.

A preocupação com os contornos que o acesso e a posse de terra teria em Moçambique levaram a formação do movimento Campanha Terra. Este movimento, segundo Negrão (2002), reuniu um leque diverso de interesses sociais, desde os líderes religiosos, associações e cooperativas, organizações não-governamentais, acadêmicos, políticos e empresários. O grupo teve consenso nos seguintes pontos: (a) não aos sem terra; (b) não aos latifúndios ausentes e não ao aluguer de terras como condição de sobrevivência; (c) a inclusão da prova oral em pé de igualdade com a prova formal (escrita) para fins de reconhecimento do direito de uso e aproveitamento da terra; e (d) incorporação do direito costumeiro na lei de terras.

O resultado desse movimento foi a criação da Lei de Terras de 1997 que agradou a todos os integrantes da Campanha Terra, ao Banco Mundial e aos investidores nacionais e

estrangeiros. A lei aparentou ser mais benévola aos mais desfavorecidos e que viviam nelas. Isto é, a lei reconheceu o direito por ocupação, através das normas e práticas costumeiras e por residirem no local por pelo menos dez anos. A lei reconheceu, também, a existência de grupos linhageiros que ocupavam uma área que, por diversas razões, quer seja cultural, a terra era de pertença do grupo e não apenas de cada família. Dessa forma foi introduzido o conceito de comunidade local⁹ para responder a esse fato.

Garantido a posse e o acesso às comunidades locais e às famílias, era também importante garantir o acesso e a posse aos investidores, tanto nacionais como estrangeiros. O Estado apenas criaria as condições para que os intervenientes pudessem negociar o acesso a terra. Para a aquisição da terra por ocupação, o registro não era fundamental, excetuando os casos em que a terra fosse do interesse dos investidores. Aí o investidor negociaria com os ocupantes da terra e depois registraria e adquiriria o DUAT. Considerava-se que assim estavam criadas as bases para que as comunidades locais não fossem expulsas das suas terras sem que cedessem ou negociassem a sua aquisição. O Estado desempenharia o papel de mediador e regulador, se abstendo de qualquer responsabilidade sobre a perda de terra das comunidades locais. Ao Estado, era apenas-lhe permitido a sua intervenção quando a posse da terra fosse para efeitos de especulação ou, quando os direitos dos cidadãos entrassem em risco.

Esse cenário parece ter sido agradável para o investidor porque, como é referido por Negrão (2002), a posse da terra por ocupação mais cedo ou mais tarde conduzirá a propriedade privada. O campo para a luta pelo acesso e posse da terra estava criado e, o investidor tinha as condições que precisaria para espoliar as terras dos nativos, pois a partir do momento em que o projeto de investimento fosse aprovado pelo governo, como sendo importante para o crescimento econômico, a negociação com os detentores da posse de terra iniciaria e, querendo ou não, a terra passaria para a "propriedade" do investidor.

A revisão da Lei de Terras tinha como objetivo principal oferecer as garantias necessárias no acesso e posse da terra aos investidores tanto nacionais como estrangeiros. No seu preâmbulo, destaca-se o fato da revisão pretender "incentivar o uso e aproveitamento da terra de modo a que este recurso, o mais importante de que o país dispõe, seja valorizado e contribua para o desenvolvimento da economia nacional" (MADER; FAO, 2001, p.4). Esse objetivo também se encontra patente no seu regulamento, aprovado em 1998, em que destaca a necessidade de "simplificar os procedimentos administrativos e

⁹ Comunidade local é definida como sendo "agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da proteção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância sociocultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão" (MADER; FAO, 2001, p. 4)

facilitar, deste modo, o acesso à terra por parte dos investidores nacionais e estrangeiros"¹⁰ (MADER; FAO, 2001, p.26).

É importante lembrar que a legislação se preocupa com os sujeitos que adquiriram o DUAT por ocupação (inclui-se os ocupantes de boa fé há pelo menos 10 anos e os que ocuparam por normas e práticas costumeiras) ao lhe isentar da obrigatoriedade da delimitação das suas terras e equipara a prova testemunhal com a prova formal. Essa preocupação está patente no Anexo Técnico, documento aprovado em 2000 que descreve os passos necessários para a delimitação e demarcação da terra. Esse documento, assim como a legislação de terra, incluindo o seu regulamento, privilegiam a participação das comunidades locais em todo o processo de delimitação e demarcação das suas terras. A participação desses sujeitos é fundamental para a atribuição do DUAT ao requerente. Se analisado de uma forma mais profunda todo esse conjunto de legislação aprovado, é possível perceber que a preocupação das legislações está em criar as condições essenciais para a obtenção da terra pelos investidores nacionais e/ou estrangeiros. Senão vejamos, o processo de delimitação envolve custos e, estes devem ser suportados por quem pretender delimitar. Já que a legislação reconhece os direitos de uso e aproveitamento da terra por ocupação, sem a necessidade de registro formal, logo, a delimitação será realizada quando existir algum interesse econômico nas terras ocupadas pelas comunidades locais e, os custos serão suportados pelo investidor que pretende aquela terra¹¹. Os procedimentos desenhados pela legislação apenas têm a pretensão de garantir que o processo de espoliação seja "consentido" pelas comunidades.

Há algumas alterações significativas se comparada a legislação de terras produzida ainda no período de orientação socialista e a produzida depois da revisão constitucional de 1990. Naquela a preocupação do governo estava relacionada com o setor estatal e depois o cooperativo. Esses setores se apresentavam como os mais favorecidos na aquisição do DUAT. Nesta, a preocupação vai para o setor privado, procurando-se atribuir a terra o valor de troca. Naquela legislação já se definiam as condições em que se podiam deslocar os agricultores familiares das suas terras, sendo necessário que se garantisse uma indenização justa e que os locais de reassentamento tivessem no mínimo as antigas condições reproduzidas ao longo do tempo. No regulamento da lei de terras de 1997 esse processo não é definido. Apenas se considera que a negociação dos investidores com as comunidades locais definiria se estas últimas aceitariam ceder as suas terras e que a negociação definiria uma indenização justa. Porém, não se coloca o fato dessas

¹⁰ Num estudo realizado por Matos e Medeiros (2014), analisando as alterações nas legislações de terras e de minas de alguns países africanos, observaram como o Banco Mundial influenciou a redução do número de dias necessários à obtenção do DUAT, transitando-se de uma média africana de 169 dias para 34 dias e, Moçambique reduziu para 90 dias.

¹¹ A delimitação também pode ser feita em caso de conflito de terras entre duas ou mais comunidades.

comunidades serem, na sua maioria, menos escolarizadas ou mesmo analfabetas, não tendo condições ótimas para negociarem, bem como para se defenderem de eventuais promessas enganadoras. A crença no processo de delimitação da terra é considerada como o garante da defesa dos interesses das comunidades locais.

Criadas as condições ótimas para facilitar o acesso a terra e oferecidas as garantias na posse da mesma era necessário rever a legislação de minas, pois, como foi visto em parágrafos anteriores, a mesma se mostrava pouco atrativa aos investidores. A nova Lei de Minas é aprovada em 2002 e, define o uso mineiro como tendo prioridade sobre qualquer outro tipo de uso, incluindo o uso para fins de subsistência. No ponto 2 do artigo 43, define-se "o uso da terra para operações mineiras tem prioridade sobre outros usos da terra quando o benefício econômico e social relativo das operações mineiras seja superior" (MOÇAMBIQUE, 2002a, p.9).

A Lei de Minas de 2002 acrescenta mais duas formas de exploração mineira, nomeadamente a licença de reconhecimento e a senha mineira. Nesse grupo, destaca-se a senha mineira que é criada para satisfazer as necessidades das famílias rurais que exploram a atividade através de métodos artesanais. A senha mineira é destinada apenas aos moçambicanos com capacidade jurídica para realizar a exploração mineira usando métodos não sofisticados ou artesanais e tem a duração de doze meses, podendo ser prorrogável. A lei, nos seus artigos 13 e 16 aparenta defender os interesses dos titulares da senha mineira, ao impedir que nessas áreas sejam atribuídas concessões mineiras ou certificados mineiros.

A Lei de Minas privilegia a exploração mineira nas formas de concessão mineira e certificado mineiro. Os seus titulares têm o direito de usar e ocupar a terra e realizar as atividades em regime de exclusividade. Também, são as únicas formas que dispõem do direito de usufruir do disposto no artigo 43 da Lei de Terras, ou seja, o uso prioritário para as atividades mineiras apenas é aplicável para essas formas de exploração mineira (veja os artigos 14 e 17). Igualmente, o benefício exclusivo desse artigo acaba por contrariar os artigos 13 e 16 que impediam que as senhas mineiras fossem extintas em função da atribuição da área a concessões mineiras e certificados mineiros, ou seja, os artigos 13 e 16 barravam a atribuição de títulos de concessão mineira e certificado mineiro em áreas sujeitas a senha mineira. Senão vejamos, o artigo 43, no ponto 4 refere que:

4. No caso de uma área designada de senha mineira ser declarada ou ser emitida como concessão mineira ou certificado mineiro, sobre terra sujeita a direitos de uso e aproveitamento da terra, esses direitos anteriormente existentes são considerados extintos após o pagamento de uma indenização justa e razoável ao titular dos direitos anteriores, pelo Estado no caso de uma área de senha mineira, e pelo titular do direito mineiro, no caso de concessão mineira ou certificado mineiro (MOÇAMBIQUE, 2002a, p.9).

A preocupação com a exploração de recursos minerais e por aquelas formas de exploração que melhor podem oferecer ganhos econômicos ao Estado é visível no artigo 42. Nesse artigo observa-se uma alteração significativa em relação a Lei de Minas de 1986, em que a preocupação estava no desenvolvimento nacional, com a questão das gerações futuras e com o desenvolvimento regional. Na Lei de Minas de 1986, o Estado assumia a responsabilidade nos destinos econômicos e sociais do país, ao mesmo tempo em que era o principal responsável pelos processos de desenvolvimento. No seu artigo 7 definia que o Conselho de Ministros poderia reservar determinadas áreas ricas em recursos minerais para a exploração exclusiva de entidades estatais ou a ela associadas. Na nova legislação (MOÇAMBIQUE, 2002a, p.8-9), observa-se que:

1. Quando o desenvolvimento, uso e aproveitamento de certos recursos minerais é considerado como sendo de interesse público para a economia nacional ou para o desenvolvimento futuro da região em que eles ocorrem, o Conselho de Ministros pode declarar que a terra na qual os recursos minerais estão localizados seja reservada, especificando os tipos de atividades que não são permitidas na área reservada, com o objetivo de preservar essa área para atribuição de um título mineiro ou para áreas designadas de senha mineira. (...)
3. A não ser que esteja vedada à atividade mineira por lei, qualquer área declarada como área de reserva mineral é aberta a pedidos por qualquer pessoa que reúna os necessários requisitos para obter título mineiro.

Um aspeto bastante ignorado na legislação mineira do período de orientação socialista é a questão ambiental. A Lei de Minas de 1986 não faz referência à questão ambiental e nem a nenhum estudo desse gênero. Apenas no seu regulamento, aprovado em 1987, aparece a obrigatoriedade de uma consulta a entidades de proteção do meio ambiente (artigo 7). Isso demonstra uma falta de preocupação com as questões ambientais, podendo ser explicado pelo contexto global em que se vivia, pois as questões ambientais ainda não eram amplamente reconhecidas como sendo fundamentais, ou seja, o conceito de desenvolvimento sustentável ainda era embrionário. O cenário muda completamente com a aprovação da Lei de Minas de 2002, onde é dedicado um capítulo inteiro às questões ambientais. A Lei obriga ao requerente a obtenção do título de concessão mineira à necessidade de reunir a licença ambiental¹², como condição *sine qua nom* para exercer a atividade.

¹² É importante realçar que em agosto de 2004 foi aprovado o Decreto 26/2004 que aprova o Regulamento Ambiental para a atividade mineira. No artigo 28, referente ao memorando de entendimento, a legislação encoraja a todos os detentores do título de concessão mineira a "estabelecer acordos sobre os métodos e procedimentos para a gestão dos aspetos ambientais, biofísicos, sócio-econômicos e culturais durante a vigência do projeto e depois da sua desativação, os quais devem ser celebrados entre o governo central, o governo provincial, a comunidade local e o proponente consoante o interesse e envolvimento das partes" (MOÇAMBIQUE, 2004, p.75). É interessante notar que não é uma obrigação e a existência desse memorando depende do interesse e o envolvimento ou do governo ou do proponente, já que as comunidades não têm como influenciar, até porque não conhecem as legislações existentes no país e quais os seus direitos e deveres.

Em 2003, ou seja, um ano após a aprovação da Lei de Minas de 2002 é aprovado o seu regulamento. Esse regulamento segue o mesmo posicionamento da Lei de Minas, apresentando algumas simplificações para a obtenção dos títulos mineiros ao mesmo tempo em que se apresenta menos rígido nos processos de exploração mineira. Em 2006 é aprovado o segundo Regulamento da Lei de Minas de 2002, revogando o regulamento aprovado em 2003. Esse novo regulamento apresenta-se mais ajustado à nova realidade, proporcionando alguns avanços nos processos de obtenção das licenças, condições para obtenção e operação das atividades e ressalta alguns aspetos que apareciam menos destacados no antigo regulamento.

A Lei de Minas de 2002 e o seu primeiro regulamento incluíam cidadãos estrangeiros como podendo adquirir o certificado mineiro. Porém, o segundo regulamento restringe apenas para os nacionais. Em se tratando de entidades coletivas, os nacionais podem se associar ao capital internacional, mas a maioria do respectivo capital social deve pertencer aos moçambicanos. Com essa alteração, fica evidente a preocupação do legislador em oferecer a possibilidade do empresariado nacional ter o domínio dessa modalidade de exploração mineira. Para sustentar isso, o regulamento (MOÇAMBIQUE, 2006, p.230) determina que:

3. As pessoas singulares estrangeiras, titulares de certificado mineiro, devem constituir sociedades e requererem a transmissão do certificado a esta entidade, nos termos do artigo 59 do presente regulamento, no prazo de noventa dias. (...)
5. A falta de observância dos prazos estabelecidos nos números anteriores importa extinção dos respectivos direitos não dando lugar a qualquer indenização.

Efetuando-se uma comparação entre os dois regulamentos é possível observar que no de 2006 há alterações significativas, principalmente no que se refere ao fato dos processos tornarem-se mais complexos, senão vejamos:

- Complexifica-se o processo de exportação de amostras para análises laboratoriais para os detentores da licença de prospeção e pesquisa. A quantidade e qualidade de informação a ser fornecida à Direção Nacional de Minas são ampliadas, cabendo esta emitir a autorização para a exportação de amostras. O mesmo artigo (36) preocupa-se com o valor comercial das amostras, estando sujeito a taxas, caso se detecte o valor comercial. O artigo incumbe a Direção Nacional de Minas ou a Direção Provincial de Minas da respectiva procedência dos dados a fazer uma verificação dos dados proporcionados;

- Para os detentores das concessões mineiras reforça-se a necessidade de serem pessoas coletivas, juridicamente registradas em Moçambique, e que apresentem um plano de lavras;
- No processo de obtenção ou ao se requerer os títulos mineiros há descentralização, passando os governadores a terem um papel decisório em relação aos certificados mineiros e as senhas mineiras (artigo 3). Também se acrescenta que no processo de emissão de uma concessão, deve-se ouvir o parecer da Direção Provincial da respectiva jurisdição sobre a área onde a atividade mineira será desenvolvida (artigo 46);
- No que se refere aos deveres dos titulares de concessão mineira (artigo 50), o novo regulamento acrescenta a necessidade do titular ser portador do seguro contra todos os riscos, tendo em conta a capacidade instalada na mina ou do volume do investimento. O seguro deverá incluir (a) danos às instalações mineiras, (b) responsabilidade perante terceiros e, (c) acidentes de trabalho do pessoal envolvido nas operações mineiras;
- Em relação à senha mineira, acrescenta-se o fato do titular poder perder o direito de explorar a área quando os danos ambientais forem significativos (artigo 59);
- O novo regulamento apresenta certa preocupação com a inspeção e fiscalização (artigo 91), consagrando ao Ministério dos Recursos Minerais a competência de delegar as suas estruturas ao nível local de procederem a inspeção e fiscalização no âmbito do novo regulamento. O Regulamento trata de especificar os direitos que os inspetores terão e, diferencia os tipos de inspeções, que podem ser integrais ou parciais e ordinárias ou extraordinárias;
- Em relação às infrações e penas (artigo 95) são acrescentados dois novos artigos, um referente às penalidades, onde são discriminados os tipos de punições que partem da advertência, passando pelo confisco do equipamento usado e terminando na revogação do título ou da autorização. O outro artigo acrescentado faz referência à definição das competências para a aplicação das penas. Nessas competências, inclui-se a Direção Provincial que pode aplicar as penas de advertência, multa, apreensão de produtos e suspensão temporária da atividade;
- Em relação ao processo de garantias (artigo 110) oferecidas aos titulares mineiros, constata-se que o novo regulamento retira os títulos mineiros como parte das garantias que poderiam ser oferecidas ao financiador da atividade mineira. O regulamento apenas mantém as infra-estruturas, as instalações e outros bens;
- Acrescenta-se mais um artigo, o referente à prestação de caução (artigo 111) em que os titulares e/ou seus operadores estão sujeitos ao pagamento de uma caução

financeira para garantir o cumprimento dos termos e condições constantes dos títulos e/ou contratos de exploração mineira;

- O retardamento do início do exercício das atividades para a qual se tenha requerido o título ou a autorização é um fator que pode conduzir a revogação do título ou da autorização, ou seja, é fixado um prazo máximo para a realização da atividade mineira após a emissão da licença ou da concessão.

Em relação ao processo de reassentamento o regulamento é pouco claro, não definindo como será realizado e quais os procedimentos a serem seguidos. O regulamento atribui a responsabilidade pelo reassentamento ao detentor do título mineiro. Também fica na responsabilidade do detentor do título o pagamento das indenizações aos prejudicados pelo exercício da atividade mineira. Nesse processo, o regulamento aparenta distanciar a intervenção do Estado, deixando que as partes entrem em negociação para encontrarem a melhor forma de compensação dos bens perdidos.

2. A indenização é determinada tendo em conta os danos emergentes e lucros cessantes, por meio de negociação, nos termos da lei, devendo o pagamento da referida indenização ser anterior à retirada dos bens ou reassentamento. (...)

4. Se as partes envolvidas estiverem em desacordo no respeito aos termos de compensação, ambas as partes podem recorrer à mediação do Ministério dos Recursos Minerais ou outros meios de resolução de conflitos estabelecidos na lei (MOÇAMBIQUE, 2006, p.229).

A realização das deslocções involuntárias e do pagamento das compensações apresentam tratamentos diferenciados no regulamento. Apesar dos assuntos merecerem pouco destaque no regulamento, constata-se que o documento se reporta mais a questão do pagamento das indenizações, isto é, de como serão calculadas. O documento não trata do processo de reassentamento, mesmo tendo a “consciência” que a atribuição do DUAT aos projetos mineiros tem prioridade sobre qualquer outro tipo de uso, demonstrando a incompatibilidade de usos, ou seja, os direitos dos antigos utentes serão extintos logo que os projetos mineiros forem aprovados.

A lacuna quanto à questão do processo de realização dos reassentamentos teve a duração de uma década, ou seja, desde a aprovação da Lei de Minas de 2002 e os seus regulamentos, nenhum deles se dedicou a regulamentar esse processo. Em agosto de 2012 foi aprovado o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante das Atividades Econômicas. Esse regulamento encontra-se bastante atrasado em função da quantidade de projetos mineiros e outros aprovados no país, que acabaram por conduzir a deslocamentos compulsórios, muitos deles com problemas que acabaram por deteriorar a qualidade de vida dos afetados e/ou deslocados.

A aprovação desse regulamento representou uma vitória, principalmente para os órgãos da sociedade civil que tanto lutavam para que se regulamentasse o processo de reassentamento¹³. Também foi um passo significativo, porque o mesmo apresenta os procedimentos a serem seguidos e, define como objetivo do reassentamento a necessidade de "impulsionar o desenvolvimento socioeconômico do país e garantir que a população afetada, tenha uma melhor qualidade de vida, equidade social, tendo em conta a sustentabilidade dos aspetos físicos, ambientais, sociais e econômicos" (MOÇAMBIQUE, 2012, p.324).

É interessante notar que o objetivo do regulamento é o desenvolvimento socioeconômico do país, o que significa colocar as questões do Estado-nação acima de tudo, ou seja, se o benefício do deslocamento compulsório for benéfico para o Estado-nação, então as famílias a serem prejudicadas por essas atividades serão forçadas a abandonar o seu território. Talvez, é por essa razão que o regulamento não oferece a chance das famílias atingidas recusarem o processo de reassentamento. Ainda no mesmo objetivo se alude a preocupação do legislador em face da melhora da qualidade de vida das famílias prejudicadas por essas atividades. Ela se preocupa com as dimensões físicas, ambientais, sociais e econômicas desse processo, não se importando com a dimensão cultural. Provavelmente esse desleixo pode ser propositado e não olvidado, pois a questão cultural é bastante complexa, mexendo com outras dimensões, visto que a troca de território por terra implicará na reconstrução de um novo território e, nesse processo a relação existente entre as famílias e o antigo território é destruída, não podendo ser resgatada, pois é só naquele território que se estabelecem a ligação entre os homens e os seus antepassados.

O regulamento se mostra como impulsionador do desenvolvimento nacional e garantidor da melhora da qualidade de vida das famílias atingidas, contudo, exclui as famílias atingidas e os membros da organização da sociedade civil de fazerem parte da Comissão Técnica de Reassentamento, que é o órgão motor desse processo. Essa comissão é composta pelos setores de Ordenamento do Território, da Administração Local, das Obras Públicas e Habitação, da Agricultura, do Governo Provincial, do Governo Distrital e um membro da área afim. O regulamento baliza a participação de outros intervenientes, como a população afetada, os líderes comunitários, representantes da sociedade civil, apenas quando a sua cooperação não se mostrar prejudicial à Comissão Técnica. A participação de outros intervenientes é apenas para opinar, não podendo afetar na decisão final, pois como refere o artigo 9 (MOÇAMBIQUE, 2012, p.325),

¹³ Apesar dos representantes da sociedade civil destacarem este regulamento como um progresso no processo de realização dos reassentamentos, alguns deles olham para esta legislação como contendo lacunas, desde as que foram da fase de discussão do regulamento, que foi menos participativo, até a aprovação do documento final, que limitou a participação da sociedade civil.

1. A aprovação dos Planos de Reassentamento é da competência do governo distrital;
2. A aprovação dos Planos de Reassentamento é precedida pelo parecer de conformidade emitida pelo setor que superintende a área de Ordenamento do Território, ouvido os setores de Agricultura, Administração Local e Obras Públicas e Habitação.

Em relação aos outros intervenientes, o regulamento define a participação de cinco representantes da população afetada, um representante da sociedade civil, três líderes comunitários e dois representantes do setor privado. Na realidade, a presença desses novos intervenientes tem como objetivos: (a) preparar a população para aceitar o deslocamento compulsório; (b) consciencializar a população sobre os seus direitos e deveres; e (c) comunicar as autoridades competentes sobre quaisquer irregularidades detectadas durante o processo de reassentamento (MOÇAMBIQUE, 2012). É importante ressaltar que a definição do número de cada interveniente aparenta ser aleatório, senão vejamos:

- Por que seriam necessários três líderes comunitários? Que critério foi usado para definir esse número? Se numa determinada área atribuída para a exploração mineira atingir mais de três comunidades, como serão selecionadas as lideranças locais? As comunidades que não puderem ser representadas pela sua liderança no processo, não estarão a ser lesadas?
- Por que se limita a presença de representantes da sociedade civil a apenas uma? Que critério foi usado para se determinar que apenas um representante seria abrangente, quando se sabe que muitas das organizações que estão envolvidas na defesa dos interesses das famílias prejudicadas pelos projetos mineiros têm objetivos e focos diferentes? Como seria selecionado o representante da sociedade civil?
- Quem seriam os representantes da população afetada? Os líderes religiosos? As lideranças comunitárias? As comunidades poderiam escolher alguém fora da comunidade para lhes representar?

Nesse contexto, pode-se perceber que o regulamento defende mais a participação dos afetados e limita a participação dos representantes da sociedade civil. Essa estratégia parece ser adequada para os interesses defendidos pelo objetivo do reassentamento. A experiência na realização dos diferentes processos de reassentamento em Moçambique demonstra que as lideranças locais têm participado, porém apresentam-se incapacitadas de defender os interesses das comunidades locais, quer pela sua relação direta com as estruturas governamentais do distrito ou da localidade como pelo fraco poder de decisão que lhes é outorgado. São, normalmente, os representantes da sociedade civil que são mais

instruídos e escolarizados, que têm mais experiência nesses assuntos e são assessorados por instituições nacionais e internacionais que oferecem as condições essenciais para que possam assessorar as comunidades na defesa dos seus interesses ou, para que se possa garantir o respeito pelos direitos dos afetados. A presença significativa desses representantes poderia fazer a diferença

O regulamento defende a participação dos afetados e membros da sociedade civil em todo o processo de reassentamento, porém a sua participação está limitada ao nível das reuniões públicas, onde poderão opinar sobre as melhores práticas para que o processo se mostre mais adequado à realidade das famílias atingidas. As opiniões sugeridas pelos participantes são introduzidas na ata da reunião que depois são objeto de avaliação da Comissão Técnica do Resaasentamento, que tem a decisão final de incorporar ou rejeitar.

Analisando o artigo 12 do Regulamento, onde constam as responsabilidades de cada setor no processo de reassentamento, constata-se que quase todos os setores apresentam responsabilidades que vão ao encontro das suas atividades, ou seja, a participação de cada setor está relacionada com a sua contribuição no melhor desempenho da sua área no processo de reassentamento. A Administração Local está incumbida de sensibilizar, fiscalizar e monitorar a implantação dos planos de reassentamento. O setor das Obras Públicas e Habitação é responsável por acompanhar o processo de construção das infra-estruturas públicas e das habitações, controlando para que se observe as normas de construção vigente no país e para que a construção das habitações familiares se ajuste ao perfil socioeconômico dos afetados. Para o Governo Distrital a responsabilidade se concentra em disponibilizar espaço para o reassentamento, para a prática das atividades de subsistência e a sua regularização. O setor de agricultura parece apresentar um objetivo deslocado da sua área, ou seja, não se preocupa com a atividade agrícola, oferecendo extensionistas e procurando identificar os solos adequados à prática da agricultura. Esse setor desempenharia um papel fundamental na inserção dos afetados nos novos locais de assentamento, visto que a agricultura é a principal atividade da população rural e, conseqüentemente dos afetados. Para o setor da agricultura, o regulamento atribui a responsabilidade de "prestar assistência técnica aos órgãos de implementação em matéria de organização do cadastro" (MOÇAMBIQUE, 2012, p.325).

A preocupação do Estado com as famílias atingidas pelas atividades mineiras é também destacada na nova Lei de Minas aprovada em 2014. Nesta legislação, é visível a preocupação com as questões relacionadas com as dimensões sociais, econômicas e culturais que afetam as famílias atingidas por esses projetos. Apesar da nova legislação não estar ainda acompanhada do seu regulamento, é notória uma significativa mudança em relação a anterior legislação.

Uma das principais alterações nessa legislação é a eliminação do artigo que fazia referência a superioridade do uso mineiro frente a qualquer outro tipo de uso do solo. A Lei de Minas de 2014 diferencia o direito de exploração mineira do direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT), ou seja, a obtenção do direito de exploração de um determinado recurso não significa que o titular mineiro tenha o DUAT. O direito de uso e aproveitamento da terra bem como de outros direitos preexistentes se mantém sob custódia do Estado até ao encerramento da atividade mineira. Essa diferenciação pretende distanciar o pensamento e/ou análise que possa associar ao titular do direito de exploração mineira a propriedade da terra. Contudo, se analisado profundamente a legislação, é possível compreender que tanto a supremacia do uso mineiro sobre os outros usos como a "propriedade" da terra pelo titular mineiro encontram-se conservados e mascarados:

- O artigo 12 da Lei de Minas de 2014 considera que a partir do momento que o titular do direito de exploração mineira pagar a indenização justa aos utentes da terra, os direitos preexistentes de uso e aproveitamento da terra serão extintos. Ainda no mesmo artigo, o legislador remete à Lei de Terras de 1997 para o processo de obtenção do DUAT e destaca que esse direito tem a duração igual ao definido no título mineiro, podendo ser renovado automaticamente.
- A Lei considera que o DUAT dos utentes depois de extinto passa para o Estado, isto é, o Estado tem primazia sobre os direitos preexistentes de uso e aproveitamento da terra. Depois de adquirido esse direito, o Estado transfere o mesmo para os detentores dos títulos mineiros que usufruirão da terra pelo período que a exploração mineira vigorar.
- Os detentores das concessões mineiras (e dos títulos mineiros) têm o direito de ter acesso à área e realizar em regime de exclusividade as atividades de extração dos recursos minerais. Em se tratando de uma exploração do carvão mineral e de areias pesadas, constata-se que essas atividades são incompatíveis com a existência de outras atividades, até mesmo daquelas consideradas fundamentais para o sustento das famílias atingidas.

Neste contexto, a exploração mineira continua a ser prioritária em relação às outras formas de uso do solo, visto que a lei valoriza principalmente o pagamento das indenizações justas e da realização do reassentamento. Apesar de esta lei continuar a ser favorável a exploração mineira, principalmente ao não oferecer a possibilidade das famílias atingidas recusarem as indenizações e o reassentamento, a legislação tende a criar mecanismos que salvaguardem os interesses dessas famílias. Essa preocupação é notória em vários artigos da legislação, onde se constata que para além das anteriores exigências resumidas na

licença ambiental e obtenção do DUAT, a legislação acrescenta a necessidade da aprovação do plano de indenização e do reassentamento. Para além da preocupação com as indenizações e do processo de reassentamento, a legislação se preocupa com (a) a necessidade de se respeitar as comunidades locais e contribuir com a preservação dos aspetos socioculturais das comunidades, (b) o cumprimento na íntegra do plano de indenização e reassentamento da população, (c) a proteção das comunidades onde as atividades mineiras se realizarão, ao mesmo tempo em que se promova o desenvolvimento socioeconômico em prol do bem-estar das mesmas; (d) a obrigação de consulta prévia às comunidades locais sobre o início de atividades de prospeção e pesquisa ou de extração dos recursos minerais, e (e) o governo tem de assegurar a organização das comunidades atingidas e criar mecanismo para o seu envolvimento nos empreendimentos mineiros.

Para garantir que os direitos dos expropriados sejam garantidos, a legislação defende que a justa indenização deve constar num memorando de entendimento entre o governo, a empresa e as comunidades atingidas. O ato poderá ser testemunhado por organizações de base comunitária, caso haja solicitação de uma das partes. Esta legislação vai de encontro da legislação referente ao processo de realização do reassentamento involuntário, onde se restringe a presença de membros da sociedade civil, instituições que melhor podem assessorar as comunidades locais. Apesar dessa limitante, a Lei de Minas, no seu artigo 31 especifica o que seria uma justa indenização. Para a Lei (MOÇAMBIQUE, 2014, p.6), a justa indenização abrange, *inter alia*:

- a) Reassentamento em habitações condignas pelo titular da concessão, em melhores condições que as anteriores;
- b) Pagamento do valor das benfeitorias nos termos da Lei de Terras e outra legislação aplicável;
- c) Apoio ao desenvolvimento das atividades de que depende a vida e a segurança alimentar e nutricional dos abrangidos;
- d) Preservação do património histórico, cultural e simbólico das famílias e das comunidades em modalidades a serem acordadas pelas partes.

A preocupação da nova legislação não se restringe apenas à defesa e garantia dos direitos das famílias atingidas, ela inclui o empresariado nacional. A lei cria condições para a participação do empresariado nacional nos empreendimentos mineiros. O artigo 34 é dedicado exclusivamente à promoção do empresariado nacional, definindo que é obrigação do governo de criar mecanismos que facilitem a sua integração de uma forma progressiva, elevando, deste modo, o seu nível de participação. Como uma ação concreta, a legislação, no seu artigo 22, define que na aquisição de bens e serviços:

- 2. As pessoas singulares e coletivas estrangeiras que prestem serviços às operações mineiras devem associar-se às pessoas singulares e coletivas moçambicanas, em conformidade com o regulamento. (...)

4. O titular mineiro deve dar preferência aos produtos e serviços locais a qualidade dos produtos, materiais e serviços internacionais que estejam disponíveis em tempo e nas qualidades requeridas (MOÇAMBIQUE, 2014, p.5).

A inquietação com o maior envolvimento do empresariado nacional pode estar relacionado com o fato das empresas mineradoras existentes no país estarem a beneficiar muito pouco ao empresariado nacional e, ainda, muito menos ao empresariado local. A falta de capacidade nacional para oferecer serviços de qualidade e em quantidades requeridas por essas mineradoras acaba por ditar a recorrência a serviços de companhias internacionais. A legislação parece reconhecer as deficiências do empresariado nacional no fornecimento de bens e serviços para as empresas mineradoras, mas também assume que existe capacidade interna, mesmo ainda em consolidação, de empresários que podem prestar parte desses serviços. É provavelmente por essa razão que o artigo 22 obriga que as pessoas singulares e coletivas estrangeiras se associem ao empresariado nacional.

A preocupação com os ganhos que esses projetos podem oferecer a economia nacional, aos empresários nacionais e o papel que a indústria extrativa vem tendo na economia nacional, é assumida pela legislação que coloca como cláusula nos contratos mineiros a participação do Estado nos empreendimentos, ao mesmo tempo em que cria duas instituições, nomeadamente a Alta Autoridade da Indústria Extrativa e o Instituto Nacional de Minas. A criação dessas instituições demonstra que a indústria extrativa, com ênfase para a exploração mineira, está crescendo e o controle desse setor é fundamental para o desenvolvimento nacional e do empresariado nacional. É nessa mesma perspectiva que se atribui um papel de destaque a Assembleia da República para "definir os mecanismos de gestão sustentável dos rendimentos resultantes da exploração dos recursos naturais do país, tendo em conta a satisfação das necessidades de desenvolvimento do presente e das gerações futuras" (MOÇAMBIQUE, 2014, p.6).

No que se refere às formas de titulação mineira, constata-se que se retirou a licença de reconhecimento e introduziram-se as licenças de tratamento mineiro, de processamento mineiro e de comercialização de produtos mineiros. A introdução das novas formas de titulação permite que haja entidades que apenas se dediquem a desenvolver esses tipos de titulação, visto que os titulares das concessões mineiras, certificados mineiros e de senha mineira estão isentos de obtenção dessas licenças, ou seja, a obtenção desses títulos implica automaticamente na aquisição dessas novas formas de titulação. Ao nível das formas de titulação em que apenas os moçambicanos podem ser titulares, registram-se alterações benéficas nos prazos de validades das titulações adquiridas. O certificado mineiro transitou de um prazo máximo de dois anos definido na Lei de Minas de 2002 para dez anos e a senha mineira transitou de doze meses para cinco anos.

Em relação às infrações, a legislação inclui um capítulo referente ao tratamento dessas questões. Na Lei de Minas de 2002, esse ponto não era tratado, apenas o seu regulamento dedicou-se a regulamentar, dando ênfase as multas que se convertiam em valores monetários a serem pagos pelos infratores. A referência ao Código Penal aparecia poucas vezes, se comparado com a presente Lei que se reporta a essa legislação, com mais frequência. A possibilidade de prisão dos infratores, que variará de 8 a 12 anos, nos termos do Código Penal, aparece como a principal tônica dessa legislação. Essa legislação aparenta ser mais severa, pois a recorrência ao Código Penal, que faz referência à prisão, parece demonstrar que as infrações serão penalizadas com penas graves, e não só com o pagamento de valores monetários que podem ser menos intimidativos.

De uma forma geral, observa-se que esta legislação apresenta-se como um marco divisório em relação à lei de Minas de 2002. Ela coloca ênfase nas questões relacionadas com as comunidades atingidas pelos projetos mineiros, defende uma maior participação do empresariado nacional e, a Assembleia da República passa a ter um papel importante na gestão dos ganhos econômicos gerados pela exploração mineira. Apesar de ainda não ter sido aprovado o seu regulamento, é possível constatar na legislação a presença de uma nova abordagem na gestão da exploração dos recursos minerais.

O avanço a que nos remete a legislação de minas não afetará aos projetos já com acordos firmados com o governo e/ou Estado. O número de projetos com acordos firmados com o governo é significativo. A Lei de Minas 2014 protege todos os contratos mineiros e/ou acordos celebrados com o governo, ou seja, a legislação aprovada apenas abrangerá os novos contratos e/ou acordos que forem celebrados com o governo. Para os detentores dos títulos mineiros, essa legislação apenas será aplicada na renovação do contrato, que será depois de vencer os 25 anos. Essas garantias aparecem preservadas no artigo 83 onde, "os direitos adquiridos ao abrigo de contratos mineiros e/ou acordos celebrados com o Governo e concessões mineiras, atribuídos antes da entrada em vigor da presente Lei, mantêm-se em vigor" (MOÇAMBIQUE, 2014, p.14). Em relação aos contratos em execução, a lei refere no seu artigo 84 que "findo o período da validade dos contratos estabelecidos nos termos do nº 1 do artigo anterior¹⁴, os novos contratos são executados no âmbito da presente Lei" (MOÇAMBIQUE, 2014, p.14).

Exploração mineira e atração de investimentos estrangeiros

A aprovação da primeira lei de minas só ocorreu depois de criadas as condições para a entrada do investimento direto estrangeiro. A aprovação de uma legislação de minas

¹⁴ O artigo anterior que faz referência a Lei é o que se refere a preservação dos contratos e acordos mineiros assinados com o governo de Moçambique.

esteve sempre associada as garantias que as mesmas ofereciam ao investidor, pois só assim era possível a concretização da presença de investimento estrangeiro no país.

A Lei do Investimento Estrangeiro foi aprovada em 1984 e nele apareciam as primeiras garantias que o Estado oferecia aos investidores. A Lei é aprovada ainda sob um regime que pautava pela política de orientação socialista e, a preocupação dos investidores estava associada a possíveis nacionalizações e, a conseqüente perda do investimento realizado. Para que se salvaguardassem os interesses dos investidores, a Lei reserva quatro artigos dedicados às garantias, destacando-se "a segurança e proteção jurídica dos bens e direitos compreendidos no âmbito do investimento estrangeiro" (MOÇAMBIQUE, 1984, p.3). A Lei defende que:

1. A nacionalização ou expropriação dos bens ou direitos que constituem o investimento direto estrangeiro, só ocorrerá excepcionalmente e com fundamentos em poderosas razões de interesse nacional, garantindo-se uma indenização justa e equitativa e a sua transferência em moeda livremente conversível (MOÇAMBIQUE, 1984, p.3).

A circulação de lucros e sua transferência para o exterior era fundamental para a entrada do investimento estrangeiro. A transferência para o exterior de (a) lucros exportáveis; (b) de capital exportável; e (c) de amortizações e juros de empréstimos contraídos pelo investidor estrangeiro no mercado financeiro internacional, aplicados no investimento e devidamente autorizado foram garantidos, mas depois de seguidas as condições fixadas pelo governo. Apesar de a legislação abrir essas possibilidades, continuava-se a perceber que os procedimentos burocráticos eram ainda embaraçosos para os investidores, pois esses processos ainda eram controlados pelo Estado. Também, observa-se que:

1. As autorizações para as transferências de lucros serão concedidas no prazo de noventa dias após a apresentação ao Ministério das Finanças do respectivo pedido.
2. As transferências referentes à reexportação do capital investido por extinção do empreendimento serão escalonadas de forma a evitar perturbações na balança de pagamentos do país.
3. As transferências serão efetuadas na moeda livremente convertível em que tiver sido realizado o investimento estrangeiro, se outra modalidade não for acordada (MOÇAMBIQUE, 1984, p.3).

Como a Lei do Investimento Estrangeiro já havia se reportado as garantias oferecidas aos investidores, constata-se que a Lei de Minas aprovada em 1986 apenas faz referência a essa lei. Com a alteração constitucional de 1990, era necessário adequar a lei à nova conjuntura nacional. Sendo assim, três anos após a alteração constitucional é aprovada a nova Lei do Investimento Estrangeiro. Contudo, é na Lei de Minas de 2002 que são tratadas as questões de garantias para o setor mineiro.

Analisando a Lei de Minas de 2002 constata-se que a preocupação com as garantias atinge outro nível. Já não é só importante manter as garantias oferecidas na legislação de 1984, é necessário ampliar mais e tornar menos burocráticos os procedimentos. Se na legislação de 1984 a preocupação com as nacionalizações era visível, nesta a preocupação é com outros elementos e a palavra nacionalização é excluída do capítulo referente às garantias. Nesta legislação aparecem as preocupações com as indenizações, mas com alterações bastante significativas em benefícios dos investidores, pois são tratadas as formas de pagamento e modalidade de avaliação dos bens e/ou direitos e a responsabilidade do Estado sobre esses prejuízos. Dentre as várias garantias oferecidas pelo Estado, as que mais nos parecem pertinentes são as seguintes:

1. O Estado garante a segurança e proteção jurídica da propriedade sobre os bens e direitos, incluindo os direitos de propriedade industrial compreendidos no âmbito dos investimentos autorizados e realizados na atividade mineira ao abrigo de título mineiro emitido nos termos da presente Lei e demais legislação aplicável.
2. O Estado garante, uma vez emitida a licença de prospeção e pesquisa, concessão mineira ou certificado mineiro objeto de um projeto reconhecido de investimento direto estrangeiro ou nacional, que o regime fiscal aplicável à atividade mineira em vigor na altura da emissão do título acima referido não é alterado, a não ser em benefício do detentor do título mineiro (MOÇAMBIQUE, 2002a, p.7)

Em relação às transferências para o exterior a serem efetuadas pelos investidores, observa-se que há novas transferências a serem garantidas pelo Estado e não são abordadas as questões burocráticas para a sua realização. Segundo a Lei de Minas de 2002, no seu artigo 34 (MOÇAMBIQUE, 2002a, p.7) o Estado garante as transferências para o exterior de:

- i. lucros exportáveis resultantes de investimentos elegíveis à exportação de lucros;
- ii. royalties ou outros rendimentos de remuneração de investimentos indiretos associados à cedência ou transferência de tecnologias;
- iii. amortizações e juros de empréstimos contraídos no mercado financeiro internacional e aplicados em projetos de investimentos realizados no país;
- iv. produto de indenização nos termos do nº 3 do artigo anterior;
- v. capital estrangeiro investido e reexportável, independentemente de o respectivo projeto de investimento ser ou não elegível à exportação de lucros;
- vi. montantes correspondentes a pagamento de obrigações para com outras entidades não residentes.

Em relação às antigas garantias oferecidas pelo Estado, constata-se que as garantias oferecidas pelo Estado de orientação socialista ainda eram restritivas e, tornavam

o Estado mais participante e interventivo. O Estado neoliberal se afasta do controle das transferências realizadas pelos investidores para o exterior, ao mesmo tempo que defende que em caso de novas alterações legislativas no regime fiscal, estas não poderão afetar os contratos assinados com o governo, a não ser que beneficiem aos detentores dos títulos mineiros, ou seja, o Estado prefere que sejam lesados os ganhos nacionais em detrimento dos ganhos dos titulares mineiros.

A nova legislação de Minas de 2014 parece ter percebido que as garantias oferecidas aos investidores estrangeiros eram exageradas e colocavam em causa os benefícios que poderiam ser gerados para a nação. Nesse contexto, a legislação retira das garantias oferecidas pelo Estado a de que: (a) novas alterações ao regime fiscal não afetariam aos contratos assinados pelo governo; (b) aumenta os prazos de pagamento das indenizações pelo Estado e; (c) retira a responsabilidade do Estado em face de alterações de regime fiscal ou de qualquer outro fato (associado às ações do Estado) que possa causar ao investidor prejuízos financeiros. Em relação às transferências para o exterior, a legislação retira o ponto referente ao produto de indenização e permite apenas que se exporte o capital estrangeiro investido, eliminando a possibilidade de que existia do investimento ser ou não elegível à exportação de lucros. Também, acrescenta que, para que se realize a transferência para o exterior, é necessário que seja apresentado, pelo titular, os documentos comprovativos de quitação emitidos pela respectiva área fiscal.

Apesar de se registrar alterações significativas em relação à Lei de Minas de 2002, constata-se que a mesma legislação (Lei de Minas de 2014) defende os direitos adquiridos ao abrigo de contratos mineiros e /ou acordos assinados com o governo, ou seja, apesar de se retirar algumas garantias e de se "limitar" a circulação descontrolada das transferências, elas não afetarão os titulares com acordos e/ou contratos celebrados com o governo. Eles passarão a cumprir esta legislação só no momento em que requererem a prorrogação dos seus contratos.

Para além das garantias desempenharem um papel importante na atração de investimentos estrangeiros, o regime fiscal e as isenções fiscais também jogam um papel relevante. A Lei de Minas de 1986 isenta as entidades que desenvolvem atividades mineiras no país de pagarem os impostos referentes a: (i) direitos e emolumentos gerais aduaneiros sobre equipamentos, aparelhos, materiais e sobressalentes importados; (ii) direitos e emolumentos gerais aduaneiros sobre a exportação de recursos minerais; e (iii) imposto de circulação. Para incentivar o investimento estrangeiro, o Estado isenta, também, o pagamento do imposto sobre o rendimento, sobre a reconstrução nacional e sobre os juros de empréstimos obtidos no estrangeiro.

Com as alterações político-econômicas e sociais e, ajustadas a Lei de Investimento Estrangeiro alterada em 1993, era necessário adaptar os pontos relativos aos impostos e os

incentivos fiscais a atividade mineira. Dessa forma, é aprovada a Lei nº 5/94, que vem tratar desse assunto. Essa nova legislação revoga o capítulo II da Lei de Minas de 1986 que fazia referência aos pagamentos ao Estado, abordando as questões relativas ao regime fiscal, isenções fiscais e incentivos ao investimento estrangeiro. A nova legislação mantém o pagamento dos impostos sobre a produção e sobre a superfície, apenas alterando que os titulares das licenças que pretendem realizar testes, ensaios ou análises dos produtos mineiros pagarão o imposto sobre os produtos caso os mesmos se destinem posteriormente à comercialização. A Lei nº 5/94 é omissa quanto à questão das isenções fiscais e dos incentivos ao investimento estrangeiro.

A Lei de Minas de 2002 acrescenta o pagamento do imposto autárquico (quando aplicável) e isenta os titulares de certificado mineiro e de senha mineira de pagarem o imposto sobre a produção. Em 2007 se atualiza a legislação tributária, relativa à atividade mineira, a partir da aprovação da Lei nº 11/2007. Essa Lei abole as isenções no imposto sobre a produção que beneficiavam os detentores dos títulos de certificado mineiro e de senha mineira. A Lei isenta o pagamento de impostos sobre a produção mineira dos produtos mineiros extraídos para a construção; os produtos mineiros extraídos para investigação geológica; e os produtos mineiros comercializados ao abrigo de licença de comercialização.

A lei não especifica o que seria a licença de comercialização, pois esta modalidade de titulação mineira não aparece nas formas definidas pela legislação de minas de 2002 e nem no glossário. Sendo assim, fica subentendido que a licença de comercialização é obtida automaticamente logo que se obtém a concessão mineira e o certificado mineiro. Desta forma, a Lei parece isentar os detentores dos certificados mineiros de pagarem o imposto sobre a produção mineira.

Esta legislação dissimula se preocupar com o desenvolvimento local, ao definir que parte das receitas geradas na extração mineira deve ser canalizada ao desenvolvimento das comunidades atingidas pelos respectivos projetos mineiros. A Lei define que o percentual será fixado no Orçamento do Estado, em função das receitas previstas e relativas a atividade mineira. O Regulamento aprovado em 2008, a partir do decreto nº 5/2008, que especificaria melhor esse ponto não o faz, remetendo, mais uma vez, ao Orçamento do Estado. Ou seja, não fixa qual o percentual a que deve ser destinada ao desenvolvimento local, nem como serão alocados às comunidades locais atingidas pelos projetos mineiros e nem define quais seriam as prioridades do tal desenvolvimento local.

Um dia após a publicação da Lei de Minas de 2002, é publicado o Código dos Benefícios Fiscais, através do Decreto nº 16/2002, onde se dedica o capítulo II aos investimentos ao abrigo da Lei de Minas de 2002. O decreto apresenta benefícios bastante generosos para os que investirem na exploração de recursos minerais, abarcando o campo

das importações e dos impostos dos rendimentos. O Decreto concede isenções de direitos aduaneiros na importação de equipamentos, aparelhos, materiais e sobressalentes para a prospeção e pesquisa, exploração mineira e sobre a exportação de recursos minerais. No processo das importações dos bens referidos anteriormente, os investidores beneficiam-se das isenções no pagamento do IVA (Imposto sobre o Valor Acrescentado) e do ICE (Imposto sobre Consumos Específicos). Estes benefícios são extensivos às empresas contratadas e subcontratadas para prestarem serviços à principal empresa investidora ao abrigo da Lei de Minas de 2002. No que se refere aos benefícios relativos ao imposto sobre o rendimento, o decreto determina que:

1. Até ao ano 2010, os investimentos levados a cabo no âmbito da Lei de Minas, cujo valor do investimento seja superior a 500 000 USD, beneficiarão, a partir do início da produção, de uma redução em 25% da Taxa do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRPC), durante os primeiros cinco anos.
2. No caso de contribuintes sujeitos ao Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRPS), nas condições previstas no número anterior, a matéria coletável determinada e relativa a atividade beneficiária do incentivo, pertencente a Segunda Categoria do IRPS, terá uma dedução de 25%, durante os primeiros cinco anos (MOÇAMBIQUE, 2002b, 220-(38))

Em 2007, através da Lei nº 13/2007, se revisa o regime dos incentivos fiscais aplicados à atividade mineira. A Lei mantém apenas os benefícios de isenções de direitos aduaneiros referentes a importação de equipamentos e bens necessários a prospeção e pesquisa e exploração mineira. Os benefícios incluem as isenções do IVA e do ICE pelo mesmo período de tempo definido na legislação anterior. O decreto não se reporta ao campo dos impostos sobre o rendimento, o que significa que encerra com os benefícios que garantiam a redução de 25% do IRPC e IRPS.

Apesar do abrandamento dos benefícios fiscais, a Lei oferece garantias aos investidores com benefícios já conquistados,

2. O gozo efetivo dos benefícios não pode ser revogado, nem podem ser diminuídos os direitos adquiridos, salvo nos casos previstos na Lei e se houver inobservância das obrigações estabelecidas para o beneficiário ou se o beneficiário tiver sido indevidamente concedido (artigo 3).
- Os beneficiários fiscais são, nos termos da legislação a que se refere o artigo 1, transmissíveis durante a sua vigência, mediante autorização do ministro que superintende a área de finanças, desde que se mantenham inalteráveis e no transmissário se verifique os pressupostos para o gozo do benefício (artigo 4) (MOÇAMBIQUE, 2007b, p. 235).

Com a Lei de Minas de 2014, o número de tributos a serem pagos pelos titulares mineiro aumentou, onde para além de se pagar os impostos sobre a produção, sobre a superfície e o autárquico (quando aplicável), são acrescentados os impostos sobre o rendimento e sobre o valor acrescentado. A Lei não se debruça sobre as isenções e

benefícios fiscais. Essa omissão na legislação pode significar que acabaram as isenções e os benefícios fiscais oferecidos aos projetos mineiros como forma de atrair investimentos na indústria extrativa ou pode significar que o seu regulamento tratará desse assunto.

Mais uma vez a questão sobre o desenvolvimento local é tratado na Lei de Minas de 2014, mas continua a apresentar as mesmas ambiguidades referidas nas anteriores legislações. Se, se observar o mesmo que aconteceu com o decreto assinado em 2008, então se pode prever que a legislação (Regulamento da Lei de Minas de 2014 a ser produzido) não regulamentará o percentual e as demais informações referentes ao desenvolvimento comunitário. É curioso verificar que o legislador foge da fixação do percentual a ser destinado ao desenvolvimento local, quando se constata que a definição de porcentagem para o desenvolvimento local já é uma realidade na legislação moçambicana, definida na década de 90 para a exploração dos recursos florestais e faunísticos.

Considerações finais

A análise do quadro legislativo referente à exploração mineira em Moçambique evidencia dois períodos distintos, caracterizados por: (i) maior ou menor influência do Estado; (ii) o papel do setor privado associado a dinâmica capitalista internacional; e (iii) o papel dos órgãos da sociedade civil. Desde o alcance da independência em 1975, o país passou por dois principais períodos históricos, com reflexos nas políticas socioeconômicas adotadas. Um primeiro período caracterizou-se pela adoção de políticas de orientação socialistas e culminou em 1987 quando foram implementados os Programas de Reabilitação Econômica. O segundo período inicia em 1987 e vai até aos nossos dias, com forte influência das políticas neoliberais.

A partir da análise da história socioeconômica e do quadro legislativo referente à exploração mineira, é possível descortinar mais dois períodos, integrados um à primeira fase da história moçambicana, dominada por políticas de orientação socialista e o segundo dominada pelo neoliberalismo. Sendo assim, teríamos os seguintes períodos:

- Primeiro período: vai desde o alcance da independência até a realização do IV Congresso da FRELIMO, quando os resultados do congresso evidenciaram que o projeto socialista moçambicano não tinha mais condições para continuar. Esse período é marcado por legislações que favoreceram a estratégia de socialização do campo, em que o Estado era o principal e o único responsável pelo desenvolvimento do país. Até ao final desse período apenas tinha sido aprovado a Lei de Terras de 1979 e a mesma era clara quanto ao seu posicionamento em relação ao papel do Estado e à sua estratégia de desenvolvimento.

- Segundo período: esse período é caracterizado pela introdução de pré-reformas político-econômicas no país. O governo moçambicano é forçado a rever a sua política social e econômica e a demonstrar que estava em condições de receber o apoio internacional em face da crise econômica e social que o país vivia. Esse período termina em 1987 quando são introduzidos os Programas de Ajustamento Econômico. O país abre as portas à entrada do capital estrangeiro, a partir da Lei do Investimento Estrangeiro. Assina o acordo de não-agressão com a África do Sul, o acordo de Nkomati, onde um dos principais objetivos era a captação de investimentos estrangeiros. É revista a Lei de Terras, ampliando-se o tempo de DUAT para 50 anos, ajustando-se, em parte, as necessidades do capital estrangeiro e é aprovado a Lei de Minas. Apesar desses primeiros passos, constata-se que a abertura ao capital estrangeiro, refletida nas análises das legislações aprovadas durante esse período, permite-nos apreender que ela é ainda tímida, ou seja, parece estar-se num momento de indecisão político-econômica do governo, com dúvidas se abriria totalmente as portas ao capital estrangeiro ou se se criava algumas condições para o retorno à sua anterior orientação político-econômica e social. O papel do Estado nas legislações aprovadas ainda é dominante.
- Terceiro período: a aplicação dos Programas de Ajustamento Econômico em janeiro de 1987 demonstrava que as possibilidades de um retorno ao socialismo estavam distantes. A aprovação da nova Constituição da República foi também um sinal claro de que o país estava a caminhar para uma nova fase na história de Moçambique e, o Estado teria um papel reduzido se comparado com os períodos precedentes. Em relação às legislações referentes à exploração mineira, as alterações iniciam com a aprovação do Regulamento da Lei de Terras, que veio a abrir a possibilidade de usurpação da terra dos nativos. Mas é na década de 90, com a aprovação da Lei de Terras de 1997 que se oferecem as garantias necessárias ao acesso e posse de terras aos investidores estrangeiros. A Lei de Minas de 2002 declara o uso mineiro como sendo o prioritário sobre qualquer outro tipo de uso. São oferecidos generosos incentivos ao investimento estrangeiro. Os mesmos são oferecidos em detrimento dos benefícios nacionais. Esse período é caracterizado por uma abertura total à circulação do capital internacional, ou seja, não existem freios na atração do investimento estrangeiro. Tudo é realizado com o objetivo de colocar o país ao serviço do capital internacional, ou melhor, ao serviço da mais-valia global.
- Quarto período: consideramos como marco deste período o ano de 2014, quando é aprovada a Lei de Minas de 2014. Apesar dos receios que se pode ter em relação a

sua aplicação, visto ainda não ter sido aprovado o seu regulamento, pois este pode ser fraco e não permitir que se materializem as transformações que a lei pretende operar, a lei aponta para uma nova forma de gestão dos recursos minerais. Colocamos a aprovação dessa lei como marco pelo fato de pretender apresentar um novo modelo de gestão dos recursos minerais, pois a preocupação com as comunidades locais, o papel da Assembleia da República, a redução dos generosos incentivos fiscais acabam por marcar uma nova fase na exploração dos recursos minerais. Embora adotemos o ano de 2014 como o marco, é preciso reconhecer que a aprovação da nova lei de minas é um processo de pressão de várias organizações da sociedade civil em relação ao modelo de exploração dos recursos minerais. Os primeiros ganhos foram conquistados com a Aprovação do Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante das Atividades Econômicas (em 2012), pese embora ela tenha ainda muitas lacunas. O peso da não inclusão desse regulamento como tendo iniciado outra fase deve-se ao fato do Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante das Atividades Econômicas ter avançado pouco, pois as comunidades não têm nenhum poder e, a sua participação ainda se inscreve como um passo para a formalização do "consentimento" do processo de espoliação, como fora definido na Lei de Terras de 1997. Com base na análise histórica das legislações aprovadas, não se vislumbra que esta nova fase trará mudanças significativas, mas acredita-se que possam ser dados passos importantes para garantir que a exploração dos recursos minerais beneficie ao país como um todo e, quiçá aos afetados que são deslocados para novos espaços, onde devem reconstruir um novo território.

Referências

ALMEIDA SERRA, António M. de. **Política agrária e desenvolvimento económico na República Popular de Moçambique, 1975-85**: contribuição para o estudo da economia política da República Popular de Moçambique. 1991. 791 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa.

ARAÚJO, Manuel G. M. de. **O sistema das aldeias comunais em Moçambique**: transformações na organização do espaço residencial e produtivo. 1989. 479 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Lisboa.

CASTEL-BRANCO, Carlos N. **Trabalho assalariado e pequena produção mercantil na estratégia de socialização do campo**. Maputo: Centro de Estudos Africanos/Departamento de Economia do Comité Central do Partido Frelimo, 1984

CENTRO DE ESTUDOS AFRICANOS. **Problemas de transformação rural na província de Gaza**: um estudo sobre a articulação entre aldeias comunais selecionadas, cooperativas agrícolas e a unidade de produção do baixo Limpopo (unpbl). Maputo, 1979

CENTRO DE ESTUDOS AFRICANOS. **As famílias camponesas da Angónia no processo de socialização do campo**. Maputo, 1983.

HERMELE, Kenneth. **Moçambique numa encruzilhada** – economia e política na era de ajustamento estrutural. Bergen: CHR. Michelsen Institute. Department of Social Science and Development, 1990.

MADER; FAO. **Lei de terras 19/97 e seus regulamentos**: português - xisena. Maputo, 2001.

MATOS, Elmer A. C. de; MEDEIROS, Rosa M. V. Acesso a terra e suas implicações para as comunidades africanas. **Encontro Nacional de Geografia Agrária**: Agentes, processos, conflitos e conteúdos do espaço agrário brasileiro, 2014, Natal, 2014.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 6/79 de 3 de julho - **Lei de Terras**. Maputo: Boletim da República, 1979.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 4/84 de 18 de agosto - **Aprova a Lei do Investimento Estrangeiro**. Maputo: Boletim da República 1984.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 1/86 de 16 de abril - **Sobre a alteração do nº 3 do artigo 10 da Lei nº 6/79, de 3 de julho, Lei de Terras**. Maputo: Boletim da República, 1986a.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 2/86 de 16 de abril - **Lei de Minas**. Maputo: Boletim da República, 1986b.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 13/87 de 13 de fevereiro - **Aprova o Regulamento da Lei de Minas**. Maputo: Boletim da República, 1987a.

MOÇAMBIQUE. Decreto nº 16/87 de 15 de julho - **Aprova o Regulamento da Lei de Terras**. Maputo: Boletim da República, 1987b.

MOÇAMBIQUE. **Constituição da República de Moçambique**. Maputo: Boletim da República, 1990.

MOÇAMBIQUE. **Lei nº 3/93 de 24 de junho**. Maputo: Boletim da República, 1993.

MOÇAMBIQUE. **Lei nº 5/94 de 13 de setembro**. Maputo: Boletim da República, 1994.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 14/2002 de 26 de Junho - **Lei de Minas**. Maputo: Boletim da República, 2002a.

MOÇAMBIQUE. Decreto nº 16/2002 de 27 de junho - **Código dos Benefícios Fiscais**. Maputo: Boletim da República, 2002b.

MOÇAMBIQUE, Lei nº 28/2003 de 17 de junho - **Regulamento da Lei de Minas**. Maputo: Boletim da República, 2003.

MOÇAMBIQUE. Decreto nº 26/2004 de 20 de agosto - **Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira**. Maputo: Boletim da República, 2004.

MOÇAMBIQUE. Decreto nº 62/2006 de 26 de dezembro - **Aprova o Regulamento da Lei de Minas**. Maputo: Boletim da República, 2006.

MOÇAMBIQUE. **Lei nº 11/2007 de 27 de junho**. Maputo: Boletim da República, 2007a.

MOÇAMBIQUE. **Lei nº 13/2007 de 27 de junho**. Maputo: Boletim da República, 2007b.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 5/2008 de 9 de abril - **Regulamento dos Impactos Específicos da Actividade Mineira**. Maputo: Boletim da República, 2008.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 31/2012 de 8 de agosto - **Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Atividades Econômicas**. Maputo: Boletim da República, 2012.

MOÇAMBIQUE. Lei nº 20/2014 de 18 de agosto - **Lei de Minas**. Maputo: Boletim da República, 2014

MOSCA, João. **Economia de Moçambique**: século XX. Lisboa: Instituto PIAGET, 2005.

NEGRÃO, José. **A indispensável terra africana para o aumento da riqueza dos pobres**. Oficina do Centro de Estudos Sociais. Coimbra: Universidade de Coimbra. Nº 179, setembro de 2002.

PITCHER, A. Anne. Sobreviver à transição: o legado das antigas empresas coloniais em Moçambique. **Análise Social**. Vol. XXVIII (168). p. 793-820, 2003

Recebido para publicação em 20 de julho de 2016.

Aceito para a publicação em 05 de agosto de 2017.