

---

# Guião para a integração da perspectiva de género na legislação relativa a terra e águas

---

em Angola, Cabo Verde  
e Moçambique

---

por Luísa Borges & André  
Calengo com Beatriz Galan  
& Antonieta Coelho

---

**FAO LEGAL PAPERS ONLINE** are a series of articles and reports on legal issues of contemporary interest in the areas of food policy, agriculture, rural development, biodiversity, environment and natural resource management.

**LEGAL PAPERS ONLINE** are available at [www.fao.org/legal/prs-ol](http://www.fao.org/legal/prs-ol)  
For those without web access or email, paper copies of Legal Papers Online may be requested from the FAO Legal Office, FAO, Viale delle Terme di Caracalla 00153, Rome, Italy, [devlaw@fao.org](mailto:devlaw@fao.org). Readers are encouraged to send any comments or reactions they may have regarding a Legal Paper Online to the same address.

The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the United Nations or the Food and Agriculture Organization of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The positions and opinions presented do not necessarily represent the views of the Food and Agriculture Organization of the United Nations.

## **About the Authors**

Luísa Borges is a lawyer specialized in natural resources, development and international law. Ms Borges has served in a number of positions in the Government of Cape Verde, in particular, in areas concerning land and environmental law. She currently works as independent consultant.

André Calengo is a renowned Mozambican lawyer, specialized in land law and access to justice. Mr Calengo has undertaken a number of consultancies for international organizations and written numerous articles on land related issues.

Dr Antonieta Coelho is Angolan and Portuguese. In addition to holding a position as an associate Professor in charge of natural resources, law and the economy, Dr Coelho has been a member and chair of a number of international expert groups on natural resource issues.

Beatriz Galan is an Argentinean lawyer with decades of experience as an international legal consultant in the areas of gender, land and water.

## **Acknowledgments**

The Legal Office wishes to acknowledge the contribution of the numerous persons who worked on the case studies and on the overall preparation of this paper. Case studies were originally prepared by Luísa Borges for Cape Verde, André Calengo, Catarina Chidiamassamba and Rita Neves for Mozambique and Antonieta Coelho for Angola. Beatriz Galan supported the finalization of the case studies and prepared the first draft of the recommendations and conclusions. Final amendments and initial drafting in Portuguese was carried out by Luísa Borges and André Calengo. Marianna Bicchieri reviewed and revised the draft and Valerio Tranchida took care of final editing. The drafting was backstopped by a number of past and present Legal Officers: Elisa Morgera, Carmen Bullón-Caro and Margret Vidar.

Projecto GCP/INT/052/SPA

*"Desenvolvimento das capacidades sobre a integração da abordagem  
de Género na gestão dos Recursos Hídricos e Fundiários"*



Foto: Rubén Villanueva

## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>8</b>
<b>PREFÁCIO</b> .....	<b>10</b>
<b>APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>12</b>
<b>CONCEPÇÃO METODOLÓGICA</b> .....	<b>14</b>
<b>CONTRIBUIÇÃO METODOLÓGICA DA ASEG</b> .....	<b>14</b>
<b>QUADRO CONCEPTUAL</b> .....	<b>15</b>
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>17</b>
1.1 Quadro de Referência Internacional .....	18
<b>2. ESTUDOS DE CASO: EXPERIÊNCIAS DE ANGOLA, CABO VERDE E MOÇAMBIQUE</b> .....	<b>23</b>
2.1 ANGOLA.....	23
2.1.1 Enquadramento Constitucional.....	23
2.1.2 Quadro Jurídico-Institucional da Terra.....	25
2.1.3 Quadro Jurídico-Institucional da Água .....	29
2.1.4 Legislação Ambiental.....	30
2.1.5 Ordenamento do Território .....	31
2.1.6 Florestas .....	32
2.1.7 Problemática do pluralismo jurídico.....	32
2.1.8 Conclusões .....	33
2.2 CABO VERDE .....	34
2.2.1 Contexto histórico das terras e águas .....	36
2.2.2 Enquadramento Jurídico actual - Constituição da República – Lei constitucional 1/VII/2010.....	38
2.2.3 Solos.....	40
2.2.4 Ordenamento do Território .....	42
2.2.5 Ambiente .....	43
2.2.6 Expropriação por Utilidade Pública .....	44
2.2.7 Zonas e/ou áreas especiais - Zonas Turísticas Especiais .....	45
2.2.8 Áreas Protegidas.....	45
2.2.9 Zonas Florestais.....	47
2.2.10 Instrumentos de Segurança e Gestão Fundiária – Cadastro .....	47
2.2.11 Tutela Civil .....	48
2.2.12 Tutela Penal.....	49
2.2.13 Registo Predial.....	49
2.2.14 Trabalho Rural.....	50
2.2.15 Conclusões .....	50
2.3 MOÇAMBIQUE.....	52
2.3.1 Enquadramento Constitucional.....	53
2.3.2 Quadro Jurídico-Institucional da Terra.....	54
2.3.3 Quadro Jurídico-Institucional da Água .....	57
2.3.4 Conclusões .....	61

<b>3. INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA GÉNERO NAS LEIS DE TERRAS E ÁGUAS</b> .....	<b>67</b>
3.1 Iniciativa da lei.....	67
3.2 Processo de Elaboração da Lei .....	68
3.3 Aprovação da lei .....	68
3.4 Aplicação e implementação da lei.....	68
3.5 <i>Introdução do seguimento e avaliação no Ciclo de Vida da lei</i> .....	68
<b>4. PROPOSTA METODOLÓGICA PARA ANALISAR AS LEIS NA PERSPECTIVA DE IGUALDADE E EQUIDADE DE GÉNERO</b> .....	<b>70</b>
4.1 Recolha e identificação da legislação nacional .....	70
4.2 Informação socioeconómica desagregada por sexo e idade, que apoia e complementa a análise jurídica .....	71
4.3 Funcionamento das instituições:.....	71
<b>5. CONCLUSÕES GERAIS</b> .....	<b>72</b>
<b>LEGISLAÇÃO E DIPLOMAS CONSULTADOS</b> .....	<b>73</b>

## ABREVIATURAS

### Geral

<b>ASEG</b>	Análise Socioeconómica e de Género
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
<b>GWP</b>	Global Water Partnership
<b>ODM</b>	Objectivos de Desenvolvimento do Milénio
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>ONG</b>	Organização Não Governamental
<b>CEDAW</b>	Convenção das Nações Unidas para a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher

### Angola

<b>CRA</b>	Constituição da Republica de Angola
<b>RGCT</b>	Regulamento Geral de Concessões de Terrenos
<b>DUDH</b>	Declaração Universal dos Direitos Humanos
<b>CADHP</b>	Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos
<b>PNGA</b>	Programa Nacional de Gestão Ambiental
<b>PGR</b>	Procurador-Geral da República.
<b>PNGA</b>	Programa Nacional de Gestão Ambiental
<b>LOTU</b>	Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo

### Cabo Verde

<b>CNAG</b>	Conselho Nacional de Água
<b>CRCV</b>	Constituição da República de Cabo Verde
<b>GIRH</b>	Gestão Integrada dos Recursos Hídricos
<b>ICIEG</b>	Instituto Cabo-Verdiano para a Igualdade e Equidade de Género
<b>INGRH</b>	Instituto Nacional de Gestão dos Recursos Hídricos
<b>MADRRM</b>	Ministério do Ambiente, do Desenvolvimento Rural e dos Recursos Marinhos
<b>MF</b>	Ministério das Finanças
<b>PANA II</b>	Segundo Plano de Acção Nacional para o Ambiente
<b>PEDA</b>	Plano Estratégico de Desenvolvimento da Agricultura
<b>PEDA</b>	Plano Estratégico para Desenvolvimento Agrícola
<b>PNA</b>	Parceria Nacional Sobre Água
<b>PNIEG</b>	Plano Nacional para a Igualdade e Equidade de Género
<b>PNIEG</b>	Plano Nacional para Igualdade e Equidade de Género
<b>PNS</b>	Política Nacional de Saneamento
<b>RA</b>	Reforma Agrária
<b>SAAS</b>	Serviço Autónomo de Água e Saneamento

## **Moçambique**

<b>ARA</b>	Administração Regional de Águas
<b>AWF</b>	African Wildlife Foundation
<b>CGRN</b>	Comité de Gestão dos Recursos Naturais
<b>CNA</b>	Conselho Nacional de Água
<b>CPI</b>	Centro de Promoção de Investimentos
<b>CTV</b>	Centro Terra Viva
<b>DNTF</b>	Direcção Nacional de Terras e Floresta do Ministério da Agricultura
<b>DNM</b>	Direcção Nacional da Mulher no Ministério da Mulher
<b>DPA</b>	Direcção Provincial de Agricultura
<b>DPT</b>	Direcção Provincial de Turismo
<b>DDA</b>	Direcção Distrital de Agricultura
<b>DRP</b>	Diagnóstico Rápido Participativo
<b>DUAT</b>	Direito de Uso e Aproveitamento de Terra
<b>GCRN</b>	Gestão Comunitária dos Recursos Naturais
<b>GOAM</b>	Grupo Operativo para o Avanço da Mulher
<b>INE</b>	Instituto Nacional de Estatísticas
<b>MCRN</b>	Maneio Comunitário dos Recursos Naturais
<b>MICOA</b>	Ministério para Coordenação da Acção Ambiental
<b>MINAG</b>	Ministério da Agricultura
<b>MITUR</b>	Ministério do Turismo
<b>MP</b>	Ministério das Pescas
<b>MPD</b>	Ministério do Plano e Desenvolvimento
<b>MICAS</b>	Ministério para a Coordenação da Acção Social (extinto)
<b>MMAS</b>	Ministério da Mulher e Acção Social
<b>PARPA</b>	Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta
<b>PQG</b>	Programa Quinquenal do Governo
<b>SPFFB</b>	Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia
<b>SPGC</b>	Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro
<b>TIA</b>	Trabalho de Inquérito Agrícola

## PREFÁCIO

A terra, ao longo da história, simboliza poderio político, económico e sociocultural não só a nível dos Estados como também das comunidades e do indivíduo. No contexto actual, é um dos principais recursos para o desenvolvimento e qualidade da vida das pessoas, não só no meio rural, como também no urbano e/ou peri-urbano, caracterizando-se como factor de exclusão ou inclusão, emancipação ou marginalização social. O acesso à terra e aos recursos naturais é ainda um tema central e estratégico no debate sobre o desenvolvimento e constitui ainda um grande desafio para vários governos como ponto de partida para a melhoria da qualidade de vida e dignidade dos seus cidadãos. Aliás, nos tempos actuais em que a atenção dos governos está mais virada para outros assuntos globais, como a segurança dos mercados financeiros, o crescimento económico, as mudanças climáticas, a problemática da terra, o seu acesso, sua disponibilidade e distribuição continua a ser um tema importante na luta contra a pobreza, pela segurança alimentar e igualdade de género. Actualmente, a questão da terra está relançada na agenda internacional de luta contra pobreza devido aos novos cenários com que o mundo se confronta, como a subida dos preços dos alimentos, a contínua desaceleração económica, a crise financeira, etc. Este cenário global suscitou à comunidade internacional, aos países e indivíduos, a necessidade e importância do desenvolvimento da agricultura familiar e comunitária como mecanismo de desaceleração da pobreza e garantia da segurança alimentar. Neste contexto o acesso à terra e a segurança fundiária são condições indispensáveis para o êxito e alcance dos resultados dos programas de desenvolvimento da agricultura e do mundo rural.

A terra, mesmo com toda a inovação tecnológica a nível da produção agrícola, continua a ser o principal activo para a produção de alimentos, habitação e acesso a outros recursos naturais (água, recursos florestais) que são essenciais para a subsistência das pessoas. A relação do ser humano com a terra, realiza-se através de vários sistemas de posse da terra que se diferenciam, entre si, através dos respectivos regimes jurídicos de acesso, uso, transferência e controlo.

Hoje, a maioria dos regimes jurídicos, com a excepção de alguns regimes de índole consuetudinária, confere direitos iguais a todos os seus cidadãos relativos à terra. Entretanto, apesar do reconhecimento dos princípios de igualdade e universalidade de direitos aos recursos fundiários nas diversas ordens jurídicas, persistem em vários países um acesso, controlo e uso desigual e inequitativo dos mesmos recursos por parte de grupos vulneráveis e em especial da mulher. As reformas legislativas que consagraram regimes jurídicos igualitários não foram acompanhadas de uma transformação social que fizesse valer de facto os direitos iguais, para homens e mulheres. Essa transformação social com intuito de construir uma sociedade igualitária e equitativa ainda é um processo e um desafio para quase todos os países do mundo. Há uma necessidade, pois, de mudanças estruturais das actuais sociedades organizadas em Estado e isto em todos os seus níveis (central e comunitário) e planos (político, económico e educativo).

A nível mundial, as mulheres rurais, além de serem maioritárias, são as principais produtoras de alimentos e mão-de-obra dos sectores que integram o tecido económico do mundo rural. Todavia, elas têm um acesso, uso e controlo dos recursos naturais muito limitado ou muitas vezes restringido relativamente ao homem, tanto no plano geral da sociedade como no plano familiar em que elas se inserem.

A implementação das políticas sobre terras, dado a sua natureza, demonstrou ao longo dos últimos anos ser um processo longo e complexo, muitas vezes prejudicado quando confrontado com uma visão política curta a este respeito. Com efeito, a história demonstrou que várias reformas fundiárias fracassaram ao longo dos anos por terem sido forçadas tanto no tempo como ideologicamente. Este é o caso da reforma agrária ocorrida em Cabo Verde nos anos 80.

A FAO vem desenvolvendo um conjunto de ferramentas que permitem aos países desenharem as suas próprias políticas fundiárias, integrando a perspectiva de género através do planeamento e gestão participativa e do diálogo nacional na procura das melhores formas de gestão dos recursos naturais e de resolução dos conflitos que advém do processo.

## APRESENTAÇÃO

O presente guião para a ***“Integração da perspectiva de género na legislação relativa à terra e água: Experiências de Angola, Cabo Verde e Moçambique”*** foi elaborado com base nos resultados da componente jurídica do projecto, GCP/INT/052/SPA “Desenvolvimento das capacidades sobre a integração da abordagem de Género na gestão dos Recursos Hídricos e Fundiários” executado pela Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), financiado pela Agência Espanhola de Cooperação para o Desenvolvimento (AECID), tendo como beneficiários directos Angola, Cabo Verde, Moçambique e Timor-Leste. Os restantes países africanos de língua oficial portuguesa também participaram no projecto, nomeadamente em acções de capacitação e na transferência das metodologias desenvolvidas no quadro do projecto. O presente guião reúne as conclusões, experiências, boas práticas e lições aprendidas da componente jurídica do projecto, assim como as metodologias utilizadas e experimentadas na análise da legislação dos recursos hídricos e fundiários na perspectiva de género.

O presente guião tem por objectivo:

- Apresentar o regime jurídico dos recursos hídricos e fundiários segundo a perspectiva de género em Angola, Cabo Verde e Moçambique;
- Compreender e ilustrar a importância da Análise da Legislação com perspectiva de género;
- Apresentar as lições apreendidas e boas práticas obtidas no âmbito da execução do Projecto GCP/INT/052/SPA “Desenvolvimento das Capacidades para a Integração da Abordagem de Género na Gestão dos Recursos Hídricos e Fundiários” e abordagens metodológicas para integração da perspectiva de género na legislação e nos processos de elaboração da mesma;
- Formular recomendações para a melhoria do regime jurídico dos países na gestão dos recursos fundiários e hídricos com perspectiva de género;
- Apresentar subsídios e propostas metodológicas para análise do quadro jurídico baseada nas questões de género.

O projecto GCP/INT/052/SPA “Desenvolvimento das Capacidades para Integração da Abordagem de Género na Gestão dos Recursos Hídricos e Fundiários” teve como objectivo contribuir na “melhoria da segurança fundiária e do acesso à água e de outros recursos naturais, através da integração da abordagem de género na legislação, nas políticas, nos programas, na administração e gestão dos recursos hídricos e fundiários de forma a melhorar as condições de existência dos homens e mulheres do mundo rural, com impactos positivos a nível da segurança alimentar, da nutrição e da saúde”.

Face ao seu escopo, o projecto executou nos países alvo as seguintes actividades:

1. Desenvolvimento e fortalecimento das capacidades e sensibilização para uma gestão participativa dos recursos hídricos e fundiários, com o intuito de promover a igualdade entre mulheres e homens e a participação das comunidades locais nos processos de planificação, desenvolvimento e gestão dos recursos produtivos;
2. Compilação dos materiais disponíveis para o reforço das capacidades em matéria de promoção da agricultura irrigada sustentável junto aos pequenos agricultores e de orientações práticas para a introdução de procedimentos que tomem em conta as questões de género tanto na agricultura irrigada sustentável, assim como no acesso à terra;

3. Reforço das capacidades nacionais através de métodos participativos e uma abordagem baseada nas questões de género para a promoção da igualdade de direitos relativos ao acesso à terra e à gestão e uso da água;
4. Elaboração de procedimentos detalhados e adaptados às especificidades nacionais e regionais, de modo a aumentar a participação e o envolvimento das mulheres e dos jovens na gestão da água e da terra, através da planificação participativa e na selecção das tecnologias mais adequadas para aumentar os rendimentos familiares e reforçar a segurança alimentar;
5. Recolha e difusão de dados estatísticos desagregados por sexo, sobretudo do sector da agricultura, enfatizando a situação específica de homens e mulheres na gestão da água e no sistema fundiário;
6. Implementação de sistemas de seguimento e avaliação para estimar o impacto da integração das questões de género na legislação, nas políticas, nos programas e projectos de gestão sustentável dos recursos hídricos e fundiários.

O projecto GCP/INT/052/SPA contou com a assistência técnica de três divisões técnicas da FAO: a de Género, Equidade e Emprego Rural (ESW), da Terra e Água (NRL) e do Serviço Jurídico para o Desenvolvimento (LEGN). A nível nacional, as Representações da FAO e os Ministérios responsáveis pelos sectores da Agricultura, Igualdade e Equidade de Género e Terra trabalharam directamente na execução dos trabalhos. Em cada país foi criada uma equipa de seguimento e acompanhamento (*task-force*) para a execução do projecto, integrando representantes a nível nacional de cada instituição pública e/ou da Sociedade Civil dos sectores responsáveis para as temáticas do projecto.

A componente jurídica se desenvolveu com a realização de consultorias nacionais em Angola, Cabo Verde e Moçambique sob a orientação metodológica do Serviço Jurídico para o Desenvolvimento (LEGN). Os estudos sobre a integração da perspectiva género no regime jurídico da terra foram elaborados no sentido de:

1. Analisar cada quadro jurídico e institucional em vigor, numa perspectiva de género, relativamente ao acesso e uso da terra, planificação e gestão fundiária, como também no que concerne ao acesso e gestão da água;
2. Avaliar os pontos fortes e fraquezas de cada quadro jurídico e institucional em relação às questões de género, apontando os constrangimentos que se põem no acesso à terra e à água, e os desafios que o país deve enfrentar para ultrapassar esses constrangimentos;
3. Identificar, com base nos diagnósticos participativos, as diferentes alternativas para melhorar o quadro jurídico e institucional, tendo em conta a integração da abordagem de género.

O diagnóstico do quadro jurídico e institucional com enfoque de género incluiu os seguintes elementos: (i) Enquadramento constitucional da abordagem de género ou de não discriminação, assim como acesso à terra e recursos naturais; (ii) estudo dos códigos civis e dos sistemas de transmissão da posse e aproveitamento da terra; (iii) leis sobre a administração de terras que pertencem ao Estado (concessão/arrendamentos das terras do Estado) em particular sobre a administração de terras de uso agrícola; (iv) leis que regulam as expropriação de terrenos; (v) leis e instituições de gestão de conflitos.

## CONCEPÇÃO METODOLÓGICA

A metodologia utilizada para elaboração do presente Guião compreende:

- Recolha e análise da legislação nacional e internacional ratificada por Angola, Cabo Verde e Moçambique, e das políticas e programas governamentais que directa e indirectamente se debruçam sobre questões de género, terra e gestão de recursos hídricos, bem como da bibliografia, relatórios e estudos disponíveis.
- Compilação e tratamento de todas as contribuições feitas pelos agentes envolvidos e beneficiários (sector público, sociedade civil e sector privado) do projecto durante a implementação do mesmo, em diferentes fóruns, reuniões regionais (Praia, Junho de 2009 e Lisboa, Junho de 2010), seminários nacionais, entrevistas e sessões de trabalho e materiais de comunicação produzidos.
- Análise dos instrumentos legais, políticos e estratégicos recolhidos com base na metodologia da Análise Socioeconómica e de Género (ASEG).
- Análise da evolução histórica e política dos instrumentos jurídicos relativos ao acesso à terra e segurança fundiária, e identificação de possíveis constrangimentos;
- Sistematização das lições aprendidas com a implementação da componente jurídica do projecto e abordagens metodológicas para análise de dispositivos legais com enfoque de género.
- Formulação de recomendações para o aperfeiçoamento das políticas e medidas legislativas, de forma a promover a melhoria da segurança fundiária e o acesso à água e igualdade de género.
- Análise comparativa das conclusões dos estudos realizados em Angola, Cabo Verde e Moçambique.

## CONTRIBUIÇÃO METODOLÓGICA DA ASEG

A metodologia da “Análise Socioeconómica e de Género (ASEG) foi lançada em 1993 através de uma acção conjunta da FAO, da Organização Internacional do Trabalho, do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Desenhada para promover a integração de género no processo de desenvolvimento dos povos, a ASEG visa apoiar a formulação de políticas, projectos e programas ao serviço de um desenvolvimento sustentável e dos princípios de igualdade e equidade de género.

A ASEG proporciona uma visão holística do desenvolvimento através de uma melhor compreensão dos papéis e relações de género, dos factores socioeconómicos que determinam os processos de desenvolvimento das pessoas e dos grupos menos favorecidos, assegurando deste modo a participação activa de todas as pessoas e/ou partes interessadas. A ASEG ainda orienta-se para uma abordagem baseada nas iniciativas de desenvolvimento, promovendo um processo participativo no planeamento e implementação das políticas e actividades de desenvolvimento e facilita a criação de uma rede de contactos entre os profissionais do desenvolvimento que promova uma troca de experiências.

Esta concepção holística da ASEG baseia-se na participação de todos os agentes envolvidos, tendo em conta os papéis culturalmente atribuídos pela sociedade aos homens e às mulheres, identificando as relações entre todas as pessoas e/ou partes interessadas e no preavalecimento das iniciativas de desenvolvimento nos grupos mais vulneráveis. A ASEG no contexto do desenvolvimento integra aspectos sociais, demográficos, económicos, culturais, institucionais e ambientais, analisando as ligações existentes entre estas componentes em três níveis: Macro (políticas, programas e medidas legislativas), Intermédio (prática das instituições) e Micro (comunidades, agregados familiares e indivíduos).

A ASEG é um dos instrumentos metodológicos mais utilizados para o desenvolvimento do diagnóstico apresentado neste Guião, na perspectiva de contribuir para uma melhor compreensão do impacto e desempenho do quadro jurídico e institucional relativo à gestão dos recursos fundiários e hídricos existentes, e analisar os papéis da mulher e do homem no processo de elaboração de leis e no impacto da legislação em Angola, Cabo Verde e Moçambique. O enfoque na ASEG permitiu compreender o papel das leis num contexto de transformação social, nomeadamente, nas relações entre os homens e mulheres, as assimetrias de género e a ligação da iniquidade com o crescimento económico e a redução da pobreza. A perspectiva Macro da ASEG, como instrumento, consagra contributos importantes para análise das leis sobre terras e águas com enfoque de género no que concerne em especial aos papéis de género, à situação dos grupos mais vulneráveis e à participação das pessoas no processo de elaboração e aplicação das leis de terra e águas e na análise comparativa da realidade social com o nível de aplicabilidade das leis.

## QUADRO CONCEPTUAL

O presente guião baseia-se num quadro conceptual desenvolvido pela FAO que orientou a base teórica dos estudos sobre a integração da perspectiva de género nos sistemas jurídicos de Angola, Cabo Verde e Moçambique. A base teórica conceptual permite entender os conteúdos do presente estudo e o posicionamento doutrinal da FAO sobre a igualdade e equidade de género, utilizando uma terminologia comum para unificação de critérios para análise, concepção, planificação, intervenção, seguimento e avaliação dos programas e iniciativas de desenvolvimento da agricultura, gestão dos recursos naturais e segurança alimentar.

Aqui são adiantadas algumas das definições dos conceitos mais usados no guião, na perspectiva da FAO:

- **Análise de género:** é um instrumento diagnóstico de análise baseado nas diferentes necessidades e prioridades de mulheres e homens.
- **Discriminação de género:** qualquer exclusão ou restrição em função de relações de género que impede a uma pessoa usufruir na plenitude dos seus direitos.
- **Equidade de género:** justiça e imparcialidade no tratamento das mulheres e homens no que diz respeito aos direitos, obrigações, benefícios e oportunidades.
- **Feminismo:** movimento social em defesa da igualdade de direitos e oportunidades entre homens e mulheres no mundo. Sua evolução caracteriza-se por um amplo horizonte de reivindicações em diferentes momentos históricos e lugares do mundo. Os movimentos feministas integram mulheres organizadas em associações, plataformas, redes, assembleias e diversos colectivos que reivindicam igualdade de oportunidades e direitos, em todos os planos da vida política, económica e sociocultural. O movimento feminista é o motor da transformação social nos sistemas de valores sociais e nas instituições dos poderes políticos, sociais e económicos de forma a superar o antropocentrismo criando espaços sociais mais igualitários e democráticos.
- **Género:** conjunto de características psicológicas, sociais, políticas e culturais que definem as pessoas como homens e mulheres. Estas características são históricas e modificáveis no tempo. O género tem carácter relacional, não se refere exclusivamente a homens e a mulheres, senão à relação entre ambos como também entre os mesmos. Por ser uma construção social, o mesmo pode se modificar com o passar do tempo.
- **Identidade de género:** como as pessoas são percebidas ou reconhecem a si mesmas, como homens ou mulheres. A identidade constrói-se através de processos históricos e culturais.
- **Igualdade de género:** gozo em iguais condições de direitos e oportunidade para homens e mulheres.

- **Indicadores de género:** é uma medida, facto, opinião ou percepção que defina uma situação ou condição específica das relações e papéis entre homens e mulheres e que mede as mudanças neste âmbito durante um período de tempo.
- **Machismo:** conjunto de atitudes, condutas e práticas sociais que ressaltam a dominação de homens sobre as mulheres.
- **Mainstreaming/ transversalidade:** processo de integração das questões de género na totalidade dos programas, legislação e políticas de desenvolvimento em todas as áreas e em todos os níveis.
- **Papéis de género:** um conjunto de atitudes, condutas e valores que a sociedade define como apropriadas ou não em função de cada sexo, idade, classe social, etnia, religião, etc.
- **Perspectiva de género:** enfoque de trabalho que analisa a situação das mulheres e dos homens baseando-se nas relações entre ambos. Esta perspectiva implica conhecer as diferenças entre homens e mulheres nas suas relações de poder, contrapondo com uma proposta transformadora mais justa e igualitária.
- **Relações de poder baseadas no género:** a desigualdade e a discriminação baseiam-se fundamentalmente na construção de relações de poder, na maioria dos casos, dos homens sobre as mulheres.
- **Sexo:** conjunto de características físicas, biológicas e corporais que cada ser humano tem desde a seu nascimento e que são imodificáveis naturalmente. A partir delas constrói-se a identidade de género feminino e masculino.
- **Teoria de género:** teoria de análise e de transformação social como conjunto de conhecimentos científicos que sustentam uma explicação crítica das relações de género e sua implicação nos processos de desenvolvimento das sociedades. Incorpora o conceito de género como categoria de análise das relações entre homens e mulheres em qualquer contexto cultural e/ou social. Todas as sociedades foram construídas a partir de diferenças anatómicas entre homens e mulheres, convertendo as mesmas em desigualdades sociais, políticas e económicas. As diferenças biológicas entre homens e mulheres não mudam, mas os papéis que cada um tem na sociedade ou contexto cultural onde estão inseridos é que podem mudar.
- **Teoria feminista:** conjunto de fontes teóricas desenhadas a partir das lutas e reivindicações históricas dos movimentos feministas ao longo da história. As teorias feministas têm três séculos de história e uma variedade de correntes consoante os contextos em que se inserem.

## 1. INTRODUÇÃO

Angola, Cabo Verde e Moçambique partilham não só a mesma língua, como também uma história em comum, marcada pela colonização portuguesa durante cerca de cinco séculos. A influência do sistema jurídico português baseada no sistema romano-germânico é evidente nas actuais ordens jurídicas destes países. Durante a colonização portuguesa, tanto durante a monarquia quanto a República, as regiões africanas colonizadas estavam submetidas a valores e regimes jurídicos em comum impostos pela Metrópole. Com a implantação da República em Portugal foram realizados esforços de harmonização dos sistemas e regimes jurídicos nos territórios ultramarinos de Portugal (denominação republicana às colónias africanas portuguesas). Angola, Cabo Verde e Moçambique herdaram o mesmo regime jurídico de gestão dos recursos hídricos e fundiários, mesmo após a implantação da República, quando os territórios ultramarinos ganharam mais autonomia a nível financeiro e administrativo. Estes países vêm, pois, de uma tradição colonial jurídica que não reconhecia a igualdade de direitos entre homens e mulheres, em especial no que concerne aos direitos de acesso e controlo dos recursos naturais (terra, água, etc.) e dos direitos civis (matrimónio, herança e contratos). Cabo Verde, quando da chegada dos Portugueses, era território desabitado, diferentemente de Angola e Moçambique, cujos territórios estavam já ocupados por populações locais que detinham tradições e costumes próprios e que resistiram desde o princípio à colonização portuguesa. Assim, à par da herança colonial, estes países têm experiências e normas próprias e muito antigas de gestão dos recursos naturais, que hoje convivem com os regimes jurídicos decorrentes das ordens jurídicas estatais.

Estes países se tornaram nações independentes em 1975, e apesar dos percursos históricos dos mesmos terem conhecido situações e momentos distintos ao longo destes 35 anos, os mesmos continuam a partilhar similaridades nos seus quadros jurídicos e desafios comuns de desenvolvimento e de luta contra a pobreza e iniquidade. O acesso aos recursos naturais, nomeadamente, os fundiários e hídricos e a igualdade e equidade de género continuam a ser um desafio para estes países, e tais desafios encontram-se na agenda das respectivas políticas e metas de desenvolvimento.

Apesar de terem realidades distintas, a troca de experiências e os estudos realizados no quadro do projecto permitiram aos países debaterem os ganhos obtidos a nível nacional, relativamente ao acesso aos recursos naturais desde uma perspectiva de género. Igualmente, os mesmos puderam aprender um dos outros, a partir dos erros e acertos cometidos, criando assim sinergias e abrindo mais espaços de colaboração e cooperação. A FAO vem apoiando estes países tanto na revisão da legislação sobre terras, como também na organização e modernização do sector fundiário a nível da governação, incluindo a capacitação para a promoção da igualdade e equidade de género.

Os regimes jurídicos relativos à terra e água de Angola, Cabo Verde e Moçambique partilham os mesmos princípios fundamentais orientadores, como o da igualdade e não discriminação perante a lei, universalidade de direito de acesso à terra e à água, direito de propriedade privada sobre bens sociais e igualdade de direitos civis como a herança, casamento e divórcio. Os regimes jurídicos diferenciam-se essencialmente em dois grandes aspectos, o pluralismo jurídico e a propriedade da terra. Estas duas especificidades requerem modelos organizacionais e de gestão destes recursos diferentes, distanciando assim os regimes administrativos e os mercados fundiários dos países. O pluralismo jurídico é uma realidade patente em Angola e Moçambique, que permite o convívio, nas ordens jurídicas nacionais, do direito positivo e dos direitos consuetudinários locais. Em Cabo Verde, dada a sua história particular e a mistura de valores e culturas entre as populações africanas e europeias (portuguesa), em que a ordem jurídica estatal se assenta, o pluralismo jurídico é menos sentido, pelo menos na dimensão decorrente da diversidade cultural.

Outra realidade que distancia os regimes dos três países é relativamente à propriedade da terra: em Cabo Verde a propriedade privada da terra é reconhecida. Já em Angola e Moçambique isto não é possível a sobre

terrenos rurais, já que a propriedade da terra pertence aos Estados. Em Moçambique, a semelhança do sistema Angolano, é reconhecido um direito de natureza privada sobre a terra, o chamado “direito de uso e aproveitamento da terra - DUAT”, que pode ser adquirido de formas diversas de acordo com a lei e com os beneficiários.

Independentemente dos contextos jurídicos, políticos e culturais, a Mulher Angolana, Cabo-verdiana ou Moçambicana, desempenha um papel importante e em algumas regiões, chega a ser maioritária na mão-de-obra dedicada à produção agrícola, gestão dos recursos naturais e na garantia da segurança alimentar dos agregados familiares. Apesar de se reconhecer a igualdade entre homens e mulheres na lei, o acesso e controlo dos recursos naturais por parte das mulheres é limitado e inequitativo a nível de direitos e oportunidades. A análise jurídica constitui um importante aspecto a se ter em conta, no sentido de avaliar o nível e grau de salvaguarda dos direitos consagrados nas leis constitucionais dos países, a aplicabilidade das leis existentes e a possível omissão ou lacuna legislativa.

## 1.1 Quadro de Referência Internacional

O presente Guião Jurídico para a *“Integração da perspectiva de género na legislação relativa à terra e água: Experiências de Angola, Cabo Verde e Moçambique”* tem como referência um quadro jurídico-internacional, constituído por um conjunto de instrumentos legais que ao longo do contexto pós-Segunda Guerra Mundial se singularizam para a consagração e reafirmação da igualdade e equidade de género e, nomeadamente, no reconhecimento dos direitos humanos das mulheres.

Nos anos 40 e num contexto de construção da Paz no mundo, houve um conjunto de acontecimentos políticos que influenciaram o surgimento do activismo feminista e o reconhecimento dos direitos da mulher, em especial. Em 1945 a Carta das Nações Unidas, instrumento constituinte da organização, aclamava, no seu preâmbulo, a igualdade de direitos entre homens e mulheres. Dois anos mais tarde, a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948, vem a reconhecer a igualdade de oportunidades e de tratamento entre homens e mulheres e a não discriminação por razão de sexo, bem como um conjunto de normas que reconhecem de forma directa e indirecta direitos relativos à terra e água.

Nos anos 50 várias convenções fundamentais da OIT (Organização Internacional do Trabalho), consagrando o direito de trabalho para homens e mulheres, com base no princípio da igualdade de tratamento, foram adoptadas pela comunidade internacional. Destaca-se, a Convenção n.º 111 da OIT, sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão, adoptada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho na sua 42.ª Sessão, em Genebra, a 25 de Junho de 1958, e a Convenção n.º 100 da OIT relativa à Igualdade de Remuneração entre a Mão-de-obra Masculina e a Mão-de-obra Feminina em Trabalho de Valor Igual, adoptada pela Conferência Geral da Organização Internacional do Trabalho na sua 34.ª Sessão, em Genebra, a 29 de Junho de 1951.

Os anos 60 foram muito importantes para o desenvolvimento de instrumentos internacionais de direitos humanos, incluindo provisões especiais relacionadas às mulheres. De facto, a comunidade internacional adoptava um conjunto de convenções internacionais que demonstraram a tomada de consciência geral sobre a discriminação contra a mulher e o papel que esta desempenha na sociedade e para o desenvolvimento dos países. O primeiro grande instrumento jurídico internacional da década foi o Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que entrou em vigor na ordem internacional a 16 de Dezembro de 1966. O Pacto não anuncia expressamente o reconhecimento ao direito de acesso à terra e aos recursos hídricos. Entretanto, pactua com o direito colectivo de soberania nacional de cada povo sobre os seus recursos naturais. Determina que *“para atingir os seus fins, todos os povos podem dispor*

*livremente das suas riquezas e dos seus recursos naturais, sem prejuízo das obrigações que decorrem da cooperação económica internacional, fundada sobre o princípio do interesse mútuo e do direito internacional. Em nenhum caso poderá um povo ser privado dos seus meios de subsistência*<sup>1</sup>. No pacto, pelo seu artigo 3º, os Estados membros convencionam e comprometem-se em “assegurar o direito igual ao homem e a mulher ao gozo de todos os direitos económicos, sociais e culturais” reconhecidos pelo Pacto. Outro grande destaque do pacto é o reconhecimento do direito a condições de trabalho justas e favoráveis, que assegurem “um salário equitativo e uma remuneração igual para um trabalho de valor igual, sem nenhuma distinção, devendo, em particular, às mulheres ser garantidas condições de trabalho não inferiores àquelas de que beneficiam os homens, com remuneração igual para trabalho igual”<sup>2</sup>.

Outro preceito jurídico importante do Pacto sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais é o enunciado no artigo 11º, “o direito de todas as pessoas a um nível de vida suficiente para si e para as suas famílias, incluindo alimentação, vestuário e alojamento suficientes, bem como a um melhoramento constante das suas condições de existência” e o “direito fundamental de todas as pessoas de estarem abrigadas da fome”, aceitando-se aqui o ponto de vista segundo o qual o acesso à terra e à água constituem direitos dissociados da segurança alimentar.

Já nos anos 70, outro importante instrumento aprovado foi o Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que entrou em vigor na ordem internacional em 1976. As partes pactuam um conjunto de direitos que são gozados em igualdade de condições e oportunidades entre homens e mulheres, nomeadamente o direito à herança, à propriedade e o direito a contraírem livre matrimónio.

Todavia, para efeitos desta discussão, o grande momento dos anos 70 é a adopção, a nível internacional, da “Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW)” que constitui um verdadeiro tratado de direitos humanos das mulheres e, sem dúvida, o momento mais importante dos anos 70. A mesma foi aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1979. Em especial, sabendo que a convenção retrata todos os aspectos da vida das mulheres, nomeadamente, económico-social, cultural e pessoal, o artigo 14º, fixa: “Os Estados Partes têm em conta problemas particulares das mulheres rurais e o papel importante que estas mulheres desempenham para a sobrevivência económica das suas famílias, nomeadamente, nos sectores não monetários da economia e tomam todas as medidas apropriadas para assegurar a aplicação das disposições da presente Convenção às mulheres das zonas rurais”. A mesma convenção estabelece que medidas apropriadas devem ser adoptadas no sentido de garantirem a participação das mulheres na elaboração dos planos de desenvolvimento, acesso aos serviços de segurança social e de saúde, participação em todas as actividades da sociedade rural e acesso ao crédito e empréstimos agrícolas. Muito embora a CEDAW não reconheça de forma explícita os direitos à terra e à água, enuncia um conjunto de direitos intimamente ligados ao acesso a estes recursos naturais. Angola, Cabo Verde e Moçambique são Estados-Parte da CEDAW, tendo ratificado a mesma, respectivamente, a 17 de Setembro de 1986, 5 de Dezembro de 1980 e 21 de Abril de 1997.

Em 1986 o continente africano adoptou a “Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos” na XVIII Conferência dos Chefes de Estado e de Governo dos Estados Africanos membros da Organização de Unidade Africana, a 26 de Junho de 1981, em Nairobi, Quénia. A Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos centraliza a sua aplicação na pessoa, reafirmando os princípios de igualdade e não discriminação (artigos 2º e 3º). Reconhece, ainda, um conjunto de direitos importantes para o acesso à terra e à água, como direito de propriedade (artigo 14º), da família (artigo 18º), acesso aos recursos naturais (artigo 21º) e desenvolvimento económico (artigo 22º).

---

<sup>1</sup> Artigo 1º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, sociais e Culturais

<sup>2</sup> Artigo 7º do Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, sociais e Culturais

Em 2003, em Maputo, os Estados membros da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos adoptaram um Protocolo relativo aos Direitos da Mulher em África. O conteúdo do protocolo incide na eliminação da discriminação contra a mulher nas suas diversas dimensões (artigo 2º), na dignidade da mulher, na protecção da sua vida, integridade e segurança (artigo 3 e 4º), na eliminação de práticas discriminatórias (artigo 5º), sobre as condições gerais do casamento (artigo 6º), na separação e divórcio (artigo 7º), no acesso à justiça e igualdade de protecção perante a lei (artigo 8º), nos direitos económicos e de protecção social (artigo 13º). Os direitos específicos da mulher em relação a terra e recursos hídricos são enquadrados na perspectiva da segurança alimentar: os artigos 15º e seguintes conferem direitos à segurança alimentar, à habitação adequada, ao ambiente saudável e a um desenvolvimento sustentável. No artigo 15º, relativo ao direito à Segurança Alimentar, especificamente, se fixa que os Estados membros do protocolo devem assegurar à mulher o direito de acesso à água potável, às fontes de energia doméstica e à terra e a outros meios de produção alimentar.

Momentos e instrumentos jurídico-políticos que devemos ainda destacar, dos anos 90, são a IVª Conferencia Mundial de Beijing das Nações Unidas de 1995, e a Declaração e Plataforma de Acção de Beijing, em que se estipula que a perspectiva de género deverá estar presente de forma transversal em todas as políticas e programas de desenvolvimento, como estratégia para se alcançar a igualdade entre homens e mulheres, identificando 12 áreas de intervenção onde o acesso aos recursos naturais ocupa uma atenção prioritária e estratégica.

Em 2000, a Declaração do Milénio das Nações Unidas, que estabelece os “Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM)”, contemplou a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres. Ainda no quadro da Declaração do Milénio, o direito à água configura-se como uma condição prévia para a realização dos objectivos do Milénio, ao mesmo tempo que, em seu sétimo objectivo, é estipulado o dever de “garantir a sustentabilidade ambiental”. Neste âmbito, foi estabelecida a meta 10, que enuncia a redução para metade da percentagem da população sem acesso à água potável até o ano de 2015.

Em especial, no domínio dos recursos hídricos, a “água como recurso limitado e essencial para a vida” é hoje uma afirmação consensual no seio da comunidade internacional, independentemente da disponibilidade de água que os países detêm. A água desempenha um papel determinante para a realização de quase todos os direitos fundamentais consagrados na Declaração Universal dos Direitos Humanos como também nas constituições nacionais dos três países estudados, em especial os direitos à vida, à integridade física, à saúde e ao ambiente. Curiosamente, o direito à água, como também à alimentação (este último direito intimamente relacionado, pois, a água configura-se como um componente indispensável da prática agrícola), não mereceram o reconhecimento expresso nem na Declaração Universal dos Direitos Humanos (embora esta preveja no seu artigo 25º o “direito de cada pessoa ter um nível de vida suficiente”), nem na maioria das Constituições dos países modernos. Com efeito, no plano internacional, em apenas dois instrumentos jurídicos internacionais a água aparece como um direito expresso, concretamente, na Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher e a Convenção Internacional Sobre os Direitos da Criança.

Em 2003 enquadrado no “Ano Internacional da Água Doce”, o Comité das Nações Unidas para os Direitos Económicos, Sociais e Culturais (encarregue de monitorar o Pacto sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais) elaborou a Anotação nº 15 sobre o direito à água. Neste contexto, tal direito é definido “pelo aprovisionamento em quantidade suficiente, física e economicamente acessível de água e em qualidade aceitável para uso pessoal e doméstico de cada pessoa”.

Conforme anotação em referência, há três factores ligados ao direito à água que são incontornáveis perante qualquer tipo de situação:

1. *Disponibilidade* – a disponibilidade de água, para cada pessoa, deve ser em quantidade suficiente e permanente, para uso pessoal e doméstico.
2. *Qualidade* – água em condições de salubridade.
3. *Acessibilidade* – os serviços e infra-estruturas relativos ao abastecimento de água devem ser acessíveis física e economicamente, e devem assegurar a não discriminação e o direito da pessoa ser informada, a qualquer momento, sobre questões que digam respeito à água, serviço ou infra-estrutura em causa.

Outro instrumento importante do nosso século, são as “Directrizes Voluntárias para o Apoio à Realização Progressiva do Direito a uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional”, adoptada na 127ª Sessão do Conselho da FAO, em Novembro de 2004. A Directriz 8ª incentiva aos Estados membros da FAO a favorecerem o acesso sustentável, não discriminatório e garantido aos recursos naturais, reconhecendo os direitos dos particulares sobre a terra, água, recursos florestais e pescas. A Directriz 8ª, B aconselha, ainda, aos Estados a protegerem e promoverem a segurança fundiária e os direitos relacionados à terra, com especial atenção os relativos à garantia de acesso à terra por parte das mulheres. A directriz 8ª, C, sobre a água, incita os Estados a reforçarem e melhorarem o acesso à água e a utilização sustentável da mesma.

Angola, Cabo Verde e Moçambique são membros de vários instrumentos políticos e jurídicos que, por essa via, de forma directa e indirecta, assumem obrigações tanto relativas à gestão sustentável dos recursos hídricos e fundiários, assim como de velar e salvaguardar o direito à água e à terra, especialmente no contexto da “Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento Sustentável”, da “Agenda 21”, das três convenções do Rio – “Mudanças Climáticas”, “Diversidade Biológica” e “Luta Contra a Desertificação”.

Em resumo, na análise de um sistema jurídico concreto relativo à gestão dos recursos naturais, é importante ter como referência um conjunto de normas internacionais e universais que consagrem princípios e regras específicas, no caso em apreço, sobre o acesso e uso da terra e água, incluindo o direito igual das mulheres e dos homens no acesso a esses recursos.

No entanto, a aplicabilidade do quadro jurídico internacional num país depende em muito da posição tomada pelo país em relação ao direito internacional e regional, tanto em termos de adesão e ratificação, quanto de recepção interna e de incorporação desses princípios e regras na ordem jurídica nacional.

Tomemos o caso de Cabo Verde: no que diz respeito à recepção de Acordos e Convenções Internacionais, a Constituição cabo-verdiana consagra o sistema de recepção directa, ou seja, o Direito Internacional geral ou comum e os acordos e convenções internacionais devidamente assinadas e/ou ratificadas por Cabo Verde fazem parte integrante da ordem jurídica cabo-verdiana, enquanto vigorarem na ordem jurídica internacional. Quanto à hierarquia interna dos diplomas jurídicos, a constituição fixa que as *“normas e os princípios do Direito Internacional geral ou comum e do Direito Internacional convencional validamente aprovados ou ratificados têm prevalência, após a sua entrada em vigor na ordem jurídica internacional e interna, sobre todos os actos legislativos e normativos internos de valor infraconstitucional”* (artigo 11º). Este tipo de sistema de recepção e hierarquização das normas internacionais trazidas pelos acordos e convenções internacionais é uma mais-valia enriquecedora do ordenamento jurídico, particularmente para um país como Cabo Verde, em que há pouca legislação específica relativamente aos Direitos das Mulheres: pode-se assim aplicar directamente, por exemplo, a CEDAW ou as Convenções da OIT. Mesmo em casos de contradição ou restrição de direito pela norma nacional, tratando-se de legislação infraconstitucional, aplica-se directamente a norma internacional.

Esta observação e exemplo aqui adiantado é importante para este guião, se tomarmos em conta que os três países, Angola, Cabo Verde e Moçambique, apesar de consagrarem nos seus regimes jurídicos os princípios da igualdade, universalidade e não discriminação, ainda não transpuseram para as respectivas legislações nacionais vários direitos da mulher reconhecidos nos instrumentos jurídicos internacionais mencionados acima. A este propósito, vale também apontar que a discriminação positiva em prol dos direitos da mulher ou medidas legislativas transitórias que impliquem uma clara transformação social ainda não foram consideradas a nível destes sistemas jurídicos.

## 2. ESTUDOS DE CASO: EXPERIÊNCIAS DE ANGOLA, CABO VERDE E MOÇAMBIQUE

### 2.1 ANGOLA

#### 2.1.1 Enquadramento Constitucional

A Constituição da República de Angola (CRA), aprovada pela Lei Constitucional nº1/2010, de 13 de Janeiro, embora não tão explicitamente como acontece com os outros dois países trazidos neste guião, tutela os direitos de homens e mulheres de forma igual, no que concerne ao acesso à terra e água. No caso angolano, isto é feito por meio de um conjunto de dispositivos que enunciam direitos, obrigações, competências e princípios que de forma directa e indirecta manifestam o reconhecimento constitucional do direito à terra por parte dos homens e das mulheres em igualdade de condições. A consagração da República de Angola como Estado de Direito Democrático, que se funda nos princípios do primado da Constituição e da lei, da separação de poderes e interdependência de funções, da unidade nacional, do pluralismo de expressão e de organização política e de uma democracia representativa e participativa (art.2º/1), representa um cenário favorável para a consolidação do reconhecimento dos direitos individuais baseados na igualdade de género. Ao abrigo do nº 2 do artigo 2º, Angola como Estado de Direito Democrático, ainda promove e defende os direitos e liberdades fundamentais dos seus cidadãos, quer como indivíduos, quer como membros de grupos sociais organizados, e assegura o respeito e a garantia da sua efectivação pelos poderes legislativo, executivo e judicial, seus órgãos e instituições, bem como por todas as pessoas individuais e colectivas.

O artigo 7º da Constituição de Angola, reconhece de forma explícita “a validade e a força jurídica do costume que não seja contrário à Constituição e que não atente a dignidade da pessoa humana”. Este dispositivo consagra o pluralismo jurídico e reconhece a concorrência de leis infraconstitucionais com as normas costumeiras.

Outra importante disposição constitucional é a recepção directa dos instrumentos jurídicos internacionais na ordem jurídica angolana, tais como acordos e convenções internacionais. Nos termos do artigo 13º da CRA, o direito internacional geral ou comum faz parte integrante da ordem jurídica de Angola, desde que os seus instrumentos jurídicos estejam devidamente aprovados ou ratificados. Estes passam a vigorar na ordem jurídica angolana após a sua publicação oficial e entrada em vigor na ordem jurídica internacional, e enquanto vigorarem internacionalmente. Este dispositivo abre um conjunto de novas garantias para o reconhecimento dos direitos de homens e mulheres de acesso, controlo e disponibilidade dos recursos fundiários e hídricos.

No que concerne aos direitos directamente relacionados ao acesso, disponibilidade e controlo dos recursos naturais, iniciamos a enunciação por ordem do seu aparecimento no texto constitucional. O artigo 14º da CRA, reconhece a propriedade privada e a liberdade de iniciativa, através do respeito e protecção do Estado em relação à propriedade privada das pessoas individuais e colectivas.

No que se refere especificamente ao Direito à terra, o artigo 15º consagra que a Terra constitui propriedade originária do Estado, que a gere e administra em nome do povo angolano. Relativamente aos direitos dos cidadãos, o mesmo artigo define que o uso da terra pode ser transmitido às pessoas individuais ou colectivas, tendo em vista o seu racional e efectivo aproveitamento. Igualmente, é reconhecido o direito de uso e acesso à terra por parte das comunidades locais. Muito embora seja reconhecido o direito de uso e aproveitamento da terra, segundo a legislação angolana não é possível a constituição de direito de propriedade sob terrenos rurais, ou seja, o Estado faz concessões do direito de posse sob a terra, mas não

confere direito de propriedade privada sob a mesma. Estas concessões têm duração de tempo limitada, e devem sempre observar o uso e aproveitamento da terra.

O artigo 16º, no que concerne aos recursos naturais, fixa que estes são propriedade do Estado, o qual determina as condições para a sua concessão, pesquisa e exploração, sejam eles sólidos, líquidos ou gasosos, quer existam no solo, subsolo, no mar territorial, na zona económica exclusiva e na plataforma continental sob jurisdição de Angola.

Do conjunto das tarefas do Estado angolano fixadas pelo artigo 21º, destacam-se a “Garantia dos direitos, liberdades e garantias fundamentais”; a criação progressiva das condições necessárias para tornar efectivos os direitos económicos, sociais e culturais dos cidadãos; a promoção da erradicação da pobreza; a promoção da igualdade de direitos e de oportunidades entre os angolanos, sem preconceitos de origem, raça, filiação partidária, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação; a promoção da igualdade entre o homem e a mulher e do desenvolvimento harmonioso e sustentado em todo o território nacional; a protecção do ambiente, dos recursos naturais e do património histórico, cultural e artístico nacional.

No âmbito dos “Direitos, liberdades e garantias”, a CRA estabelece um conjunto de princípios gerais que de forma directa asseguram a igualdade e equidade de género, nomeadamente os princípios da universalidade (artigo 22º) e da igualdade (artigo 23º). No que tange ao âmbito dos direitos fundamentais (artigo 26º), a Constituição prevê que os direitos fundamentais podem ser estabelecidos por outros dispositivos legais e que os mesmos devem ser interpretado à luz da Declaração Universal dos Direitos Universais, da Carta Africana dos Direitos Universais e dos Povos e dos tratados internacionais. O Artigo 29º reconhece o acesso de todos os cidadãos aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, não podendo a justiça ser denegada por insuficiência dos meios económicos.

A CRA reconhece um conjunto de direitos e liberdades individuais e colectivas que asseguram de forma indirecta, o direito à terra em igualdade de condições para homens e mulheres, como os direitos à família, ao casamento e filiação (artigo 36º); à propriedade privada sob terrenos urbanos; as garantias legais perante a requisição e expropriação de bens privados (artigo 37º); à livre iniciativa económica (artigo 38º); à vida em ambiente sadio (artigo 39º); à liberdade de associação (artigo 48º e 49º); à participação na vida pública (artigo 52º); ao direito de petição, denúncia, reclamação e queixa (artigo 73º); aos direito a acção popular (artigo 74º); trabalho (artigo 76º); saúde e protecção social (artigo 77º) e habitação e qualidade de vida (artigo 85º).

A justiça social, no âmbito da organização económica, financeira e social do Estado angolano, define-se pelo artigo 90º como um desenvolvimento social através, (1) da adopção de critérios de redistribuição da riqueza que privilegiam os cidadãos e em particular aqueles dos sectores mais vulneráveis e carentes da sociedade; (2) da promoção da Justiça Social, enquanto incumbência do Estado, através de uma política fiscal que assegure a justiça, a equidade e a solidariedade em todos os domínios da vida nacional; (3) do fomento, apoio e regulação da intervenção do sector privado na realização dos direitos sociais; (4) da remoção dos obstáculos de natureza económica, social, cultural que impeçam a real igualdade de oportunidades entre os cidadãos; (5) da fruição por todos os cidadãos dos benefícios resultantes do esforço colectivo do desenvolvimento, nomeadamente, na melhoria quantitativa e qualitativa do seu nível de vida.

No que concerne os sectores económicos, a CRA, nos termos do artigo 92º, reconhece a coexistência dos sectores, público, privado e cooperativo, devendo o Estado assegurar a todos o tratamento e protecção. O mesmo artigo reconhece e protege o direito ao uso e fruição de meios de produção pelas comunidades rurais.

Ainda no capítulo da Organização Económica, Financeira e Fiscal do Estado, o artigo 97º reafirma a validade e irreversibilidade de todos os efeitos jurídicos dos actos de nacionalização e confisco praticados ao abrigo da lei.

Relativamente aos direitos fundiários, o artigo 98º, que versa sobre a terra, refere, como acima se apontou, que esta é propriedade originária do Estado e integra no seu domínio privado, com vista a concessão e protecção de direitos fundiários a pessoas individuais ou colectivas e a comunidades rurais. Por outro, é permitida a propriedade privada sobre a terra, aplicável apenas aos terrenos urbanos, conforme o artigo 35º da Lei de Terras n.º 09/04 de 9 de Novembro, e disponível apenas aos cidadãos angolanos.

Com relação à água, sendo esta um recurso natural integrante dos bens do domínio público do Estado, ou seja, daqueles bens destinados ao bem comum e à utilização por parte de toda a população, a mesma é inalienável, nos termos do artigo 95º da CRA.

Ao longo da CRA, nos artigos que ditam os princípios, o funcionamento e as competências dos órgãos de soberania e das instituições públicas, a igualdade de tratamento e oportunidades entre homens e mulheres perante a lei e perante actos emanados das mesmas instituições é muitas vezes referida.

Relativamente a instituições de poder tradicional, o artigo 223º da CRA reconhece o estatuto, o papel e as funções das instituições do poder tradicional constituídas de acordo com o direito consuetudinário, e que não contrariem a Constituição e a lei. Este reconhecimento obriga a que todas as instituições públicas ou privadas respeitem, nas suas relações com o poder tradicional, os valores e as normas consuetudinários que se observarem no seio das organizações político-comunitárias tradicionais, na medida que tais valores e normas não sejam conflitantes com a Constituição e nem com a dignidade da pessoa humana.

Um importante mecanismo jurídico de garantia de Direitos vem a ser o recurso à declaração da inconstitucionalidade por omissão, principalmente em ordens jurídicas em processo de consolidação. Nos termos da Constituição angolana este direito está previsto, referindo que se pode requerer ao Tribunal Constitucional a declaração de inconstitucionalidade por omissão.

### 2.1.2 Quadro Jurídico-Institucional da Terra

As disposições legais relativamente às terras (acesso, posse, propriedade e transmissão) são regulados pela Lei 9/04, de 9 de Novembro de 2004, conhecida como a Lei de Terras. Esta lei estabelece as bases gerais do regime jurídico das terras integradas na propriedade originária do Estado, os direitos fundiários que sobre estas podem recair e o regime geral de transmissão, constituição, exercício e extinção destes direitos (artigo 2º).

Excluindo os terrenos do domínio público do Estado, a lei aplica-se aos terrenos rurais e urbanos sobre os quais o Estado constitua algum dos direitos fundiários nela previstos, em benefício de pessoas individuais ou colectivas de direito público ou de direito privado, com vista à prossecução de fins de exploração agrícola, pecuária, silvícola, mineira, industrial, comercial, habitacional, de edificação urbana ou rural, de ordenamento do território, de protecção do ambiente e de combate à erosão dos solos (artigo 3º).

Os princípios fundamentais que orientam toda a estrutura e organização fundiária em Angola estão enumerados no artigo 4º da Lei de Terras, e especificados nos artigos seguintes. Vejamos os principais:

- Princípio de Propriedade Originária do Estado (artigo 5º): A terra constitui propriedade originária do Estado, integrada no seu domínio privado ou no seu domínio público;
- Princípio da Transmissibilidade (artigo 6º): o Estado pode transmitir ou onerar a propriedade dos terrenos integrados no seu domínio privado. Não podem, todavia, adquirir-se por usucapião quaisquer direitos sobre os terrenos integrados no domínio privado do Estado e no domínio das comunidades rurais;
- Princípio Aproveitamento Útil e Efectivo (artigo 7º): De acordo com este princípio, a transmissão do direito de propriedade e a constituição de direitos fundiários limitados sobre terrenos integrados no domínio privado do Estado só podem ter lugar com o objectivo de garantir o aproveitamento útil e efectivo destes. Os respectivos instrumentos para medição dos índices de aproveitamento não são, entretanto, fixados na lei, que refere que os mesmos serão instituídos através de “instrumentos de gestão territorial”;
- Princípio da Taxatividade (artigo 8º): Este princípio determina que não é permitida a constituição, sobre os terrenos integrados no domínio privado do Estado, de direitos fundiários diferentes dos previstos na Lei de Terras e, sob pena de nulidade dos mesmos.
- Princípio do Respeito pelos Direitos Fundiários das Comunidades Rurais (artigo 9º): O Estado respeita e protege os direitos fundiários de que sejam titulares as comunidades rurais, incluindo aqueles que se fundam nos usos ou no costume. Os terrenos das comunidades rurais podem, todavia, ser expropriados por utilidade pública, mediante justa indemnização. Este princípio traz um enunciado interessante já que, diferentemente dos direitos concedidos aos privados, onde o Estado concede um direito de uso da terra, ou seja, cria um direito, no caso das comunidades rurais o Estado apenas reconhece um direito já existente.

Relativamente à intervenção fundiária do Estado na gestão e concessão de terrenos, este actua em consonância com o ordenamento do território e a correcta formação, ordenação e funcionamento dos aglomerados urbanos, a protecção ambiental, e a priorização do interesse público e do desenvolvimento socioeconómico.

A terra nos termos do diploma em análise, classifica-se em função dos fins a que se destina e de acordo com a sua situação jurídica (artigo 19º). Nesses termos, os terrenos do Estado classificam-se em “terrenos não concedíveis (domínio publico e das comunidades rurais) e “terrenos concedíveis” (aqueles que podem ser transmitidos para particulares). Os terrenos concedíveis podem ser urbanos ou rurais. Os terrenos rurais têm a finalidade de exploração de actividades de agricultura, pecuária e silvicultura. Existe uma protecção clara dos terrenos comunitários.

Os terrenos rurais comunitários, ao abrigo do artigo 23º, são os terrenos utilizados por uma comunidade rural segundo o costume relativo ao uso da terra, abrangendo, conforme o caso, as áreas complementares para a agricultura itinerante, caminhos para o acesso do gado, as fontes de água, as pastagens e os atravessadouros, sujeitos ou não ao regime de servidão, utilizados para aceder à água ou às estradas ou caminhos de acesso aos aglomerados urbanos. A delimitação dos terrenos rurais comunitários é precedida da audição das famílias que integram as comunidades rurais e das instituições do Poder Tradicional existentes no lugar dos terrenos.

Para além dos terrenos rurais comunitários, a lei define o regime para terrenos agrários de instalação, viários e reservados.

A Lei de Terras angolana define um conjunto de direitos fundiários, estabelecidos no artigo 34º, que o Estado pode transmitir ou constituir sobre os terrenos concedíveis integrados no seu domínio privado, em benefício de pessoas individuais ou colectivas<sup>3</sup>. Vejamos:

- Direito de propriedade sobre terrenos urbanos (artigo 36º): aplicam-se, além das disposições especiais contidas na lei de terras, o disposto nos artigos 1302.º a 1384.º do Código Civil. O Direito de Propriedade significa o poder de usar e dispor de uma coisa, em princípio de modo absoluto, exclusivo e perpétuo. Esses poderes, no entanto, não são ilimitados, e pode haver modificações por motivos de interesse público. Em Angola, o direito de propriedade privada sobre a terra só é possível nas zonas urbanas, para cidadãos nacionais, que sejam pessoas individuais (indivíduos e não empresas ou sociedades). Não é permitida a sua constituição sobre terrenos rurais, nem tampouco sobre terrenos comunitários. Dentre os direitos fundiários, o Direito de Propriedade Privada é o único que permite o total domínio sob um imóvel. O proprietário pode, por exemplo, vender sua área, arrendá-la a outro, e a mesma é transmitida aos seus herdeiros. Tudo isso sem necessidade de nenhum tipo de autorização por parte do poder público. Na propriedade privada o bem deixa de ser do Estado e passa a ser de seu adquirente, de forma absoluta.
- Domínio útil consuetudinário (artigo 37º): trata-se da figura jurídica que reconhece o direito costumeiro de uso e aproveitamento da terra, de forma gratuita e perpétua da terra pelas comunidades rurais. Não é um verdadeiro direito de propriedade, mas integra quase tanto poderes quanto aquele, exceptuando-se o poder de alienação. Isso quer dizer que não é possível vender os terrenos comunitários. Ainda assim, integra poderes como os de posse, ocupação, uso e fruição, colecção de frutos naturais, de disposição e alteração da terra. Trata-se de uma forma de domínio útil muito particular, uma vez que nasce do reconhecimento, por parte do Estado, da existência, nas áreas rurais de Angola, de comunidades que possuem a terra desde tempo imemorial, que utilizam a mesma de acordo com a tradição e o costume, sob orientação das autoridades tradicionais. O direito das comunidades então, uma vez legalizado, é considerado um domínio útil especial, com as seguintes características:
  - Os titulares só podem ser as comunidades rurais como um conjunto (não é prevista por enquanto a delimitação de parcelas individuais ou familiares);
  - A terra que pode ser legalizada compreende todo o território da comunidade e tudo o que a comunidade utiliza para a própria vida económica, social, e cultural;
  - Para legalizar a terra das comunidades é preciso completar um processo composto por várias fases. Uma vez completo este processo, o Estado assina e entrega à comunidade um documento chamado Título de Reconhecimento. Com este título, a comunidade passa a ser reconhecida legalmente como possuidora daquele território, com amplos poderes sobre o mesmo. A partir de então, ninguém poderá obter direitos sobre a terra sem o consenso da própria comunidade;
  - O direito é perpétuo, mas a comunidade não pode transmiti-lo a ninguém, incluindo os seus próprios membros. Trata-se de um direito colectivo, de todos os membros da comunidade, e só pode ser exercido colectivamente, ou seja, em nome de todos. Este direito é ilimitado, podendo extinguir-se apenas pelo não aproveitamento útil e efectivo da terra, nos casos de desocupação voluntária e, excepcionalmente, por motivos de interesse desafecção por motivos de interesses colectivos;
  - Os terrenos rurais comunitários não podem ser alvos de concessões. Podem ser objecto de desafecção, que significa a passagem do domínio público para o domínio privado do Estado;
  - O exercício deste direito é gratuito, ou seja, as comunidades não devem pagar absolutamente nada para ter reconhecidos os seus direitos;

---

<sup>3</sup> Bicchieri, Marianna, *Lei de Terras Comentada*, República de Angola - Ministério da Administração e do Território, Luanda, 2009.

- Este direito pode ser hipotecado, excepcionalmente, para garantir empréstimos bancários contraídos pelo seu titular com vista ao aproveitamento útil e efectivo do terreno. Domínio útil civil (artigo 38º): integrado pelo conjunto de poderes que o artigo 1501.º do Código Civil reconhece ao enfiteuta. Ou seja, ao titular do Domínio Útil Civil são reconhecidos os mesmos tipos de direitos reconhecidos ao enfiteuta. A enfiteuse é o direito real que confere ao seu titular (enfiteuta ou foreiro) a posse, o uso e gozo de imóvel alheio, através do pagamento ao titular do domínio do terreno um montante anual (foro). A enfiteuse deriva directamente do arrendamento por prazo longo de terras públicas a particulares. Sendo assim, nesta modalidade de direito fundiário, é possível a concessão de terras a particulares, de forma temporária e não absoluta já que apenas direitos de posse uso e fruição são concedidos. A propriedade da terra continua a ser do Estado. Esta é a modalidade mais comum de posse de terras por particulares em Angola.
- Direito de superfície (artigo 39º): incide sobre terrenos rurais ou urbanos integrados no domínio privado do Estado. É o direito de ter incorporada coisa própria, ou seja, construir ou manter obras e trabalhos, sobre o terreno alheio. Não confere um direito sobre o terreno, mas sim sobre construções ou plantações que estejam neste terreno. O titular paga uma taxa pelo uso da superfície do terreno por um período determinado. Tal direito não pode ser constituído em terrenos comunitários. Podem ser titulares os cidadãos angolanos ou estrangeiros, empresas angolanas (públicas ou privadas) e empresas estrangeiras. Paga-se uma prestação anual, de acordo com a classificação do terreno e o grau de desenvolvimento da área que se constitui através de um instrumento jurídico chamado contracto especial de concessão. Tem um prazo de validade de 60 anos (renovável) e pode ser hipotecado.
- Direito de ocupação precária (artigo 40º): Trata-se do direito de ocupação temporária de certo espaço, para exploração temporária, sendo que o ocupante tem a obrigação de levantar as instalações deixando o terreno livre e limpo no fim do prazo de ocupação sem qualquer direito a indemnização.

Os negócios jurídicos pelos quais se podem transmitir ou constituir algum dos direitos fundiários previstos no diploma em apreço são:

- Aquisição forçada do domínio directo por parte do enfiteuta, e contrato de compra e venda para constituição do direito de propriedade;
- Contrato de aforamento para a constituição do domínio útil civil;
- Contrato especial de concessão para a constituição do direito de superfície;
- Contrato especial de arrendamento para a concessão do direito de ocupação precária.

Com relação ao domínio útil consuetudinário, não há especificação nem na Lei de Terras nem no Regulamento Geral de Concessão de Terrenos sobre os procedimentos a serem adoptados. A FAO vem apoiando o Governo através de experiências pilotos de delimitações de terras no país e existem procedimentos padrão já em prática. Todavia, este assunto deve ser clarificado e oficializado pelos órgãos legislativos competentes.

A concessão enquanto transmissão de direitos fundiários é realizada sempre a título oneroso. exceptuando quando as terras são destinadas a particulares sem meios económicos que devem comprovar sua incapacidade de pagamento das taxas pertinentes através de uma declaração de pobreza emitida pelas autoridades competentes. Igualmente, conforme a Lei de Terras, as comunidades rurais estão isentas de taxas para legalização de suas terras.

A lei reconhece a justiça comunitária para a resolução dos litígios dentro das comunidades rurais. Assim, os litígios relativos aos direitos colectivos de posse, de gestão, de uso e usufruição e do domínio útil

consuetudinário dos terrenos rurais comunitários serão decididos no interior das comunidades (artigo 82º). No entanto quando tal não seja possível estes são resolvidos pelos tribunais estatais.

O Decreto n.º 58/07, de 31 de Agosto, que define o Regulamento Geral de Concessões de Terrenos (“RGCT”), desenvolve as regras e procedimentos aplicáveis à concessão, transferência e uso de terras que se encontrem no domínio privado do Estado. Este diploma visa garantir a celeridade, transparência, isenção e objectividade ao processo de concessão de direitos sobre a terra, impondo o concurso público como regra para essa concessão, o qual só pode ser dispensado em casos excepcionais.

O RGCT define, ainda, procedimentos obrigatórios para a resolução de litígios, e prevê um prazo máximo de 3 anos para aqueles que ocupem terras sem qualquer título para requererem a legalização e registo do respectivo terreno. Este prazo já se encontra expirado e é razão de muita polémica em Angola.

### 2.1.3 Quadro Jurídico-Institucional da Água

O regime da água está definido na Lei das Águas, Lei n.º 6/02, de 21 de Junho de 2002.

Esta Lei estabelece que os recursos hídricos constituem bens do domínio público e por isso propriedade do Estado, sendo esta propriedade inalienável e imprescritível. Só este princípio abre de *per si* espaço para o acesso à água a todos os cidadãos em igualdade de circunstâncias, incluindo para mulher.

Estabelece-se, ainda, que a concessão do direito da água terá em conta a preservação e gestão dos recursos hídricos em função do interesse público (Artigo 5º).

Entre os princípios gerais que governam o direito à água em Angola se destacam:

- unidade do ciclo hidrológico;
- gestão integrada através das bacias hidrográficas;
- coordenação institucional e participação das comunidades;
- compatibilização e harmonização com as políticas do ordenamento do território.

Em termos de acesso à água pelos cidadãos existem dois regimes, o do “uso comum” e do “uso privativo”.

A lei define o uso comum como aquele cuja autorização resulta da lei, ou seja, é um direito adquirido dos cidadãos. O acesso a água por este regime é gratuito e não requer a intervenção da administração pública, desde que o aproveitamento seja feito de forma natural e seja destinado à satisfação das necessidades domésticas, pessoais e familiares, incluindo o beberamento do gado e a utilização na agricultura de subsistência (artigos 22º e 23º). De igual modo, este tipo de uso tem prioridade sobre qualquer outro tipo de uso (por exemplo, em relação ao uso da água para actividades de tipo comercial ou industrial). Este esquema apresenta-se favorável para as comunidades locais, tanto urbanas como rurais, na medida que mesmo em tempo de escassez de água, a pouca água disponível será direccionada para a satisfação das necessidades básicas da população. Note-se que, havendo intervenção de meios mecânicos e tecnológicos (geridos pelo Estado ou por entidade privada) para o abastecimento da água, a este acesso será aplicável uma “taxa da água”.

Para os usuários com necessidades de água para actividades de tipo comercial ou industrial, está previsto o regime de “uso privativo”, o qual se obtém através da licença ou concessão administrativa, conforme seja o caso (artigo 25º).

O regime da água em Angola oferece, ainda, a oportunidade dos usuários, incluindo as comunidades locais, formarem associações de consumidores de forma a participar melhor na gestão da água (artigo 7º). Neste caso, uma taxa pela licença ou concessão da água pode ser cobrada.

Considerando-se a ligação existente entre a terra e a água, a lei angolana estatui que os titulares de direitos fundiários têm acesso livre e gratuito aos recursos hídricos situados dentro dos limites das suas terras ou vicinais, desde que a água seja extraída para fins não comerciais e em quantidades razoáveis.

Em termos de quadro institucional, os órgãos competentes para a aplicação da lei e para os efeitos aqui analisados são o Instituto Nacional de Recursos Hídricos e o Ministério da Agricultura (MINAGRI), através do departamento da agricultura de irrigação.

### 2.1.4 Legislação Ambiental

A Lei de Bases do Ambiente, aprovada em 1998, consagra um conjunto de normas relativas (1) à protecção natural da diversidade biológica nas áreas protegidas; (2) ao uso racional dos recursos naturais; (3) ao acesso à justiça ambiental; (4) à defesa do ambiente e proibição de contaminação ambiental; (5) ao direito de participação na tomada de decisão ambiental, (6) à educação e informação ambiental. A Lei de Bases do Ambiente estabelece, ainda, a responsabilidade civil objectiva, a favor do Estado, por danos causados ao ambiente e, igualmente, a responsabilidade segundo regime geral do Código Civil por danos ambientais dos quais resulte lesão do direito dos cidadãos de viver num ambiente sadio e não poluído.

A Lei de Bases do Ambiente prevê, como instrumentos de prevenção de danos ao ambiente e aos recursos naturais, para além do Programa Nacional de Gestão Ambiental (ainda não elaborado), a realização de avaliações de impacto ambiental e social, o licenciamento ambiental e as auditorias ambientais.

O licenciamento ambiental vem regulado no Decreto nº 59/06. Tem lugar em todos os projectos sujeitos a avaliação de impacto ambiental. As licenças ambientais podem ser de instalação ou de operações.

As auditorias ambientais são obrigatórias para as actividades em funcionamento desde a entrada em vigor da Lei de Bases do Ambiente e do Decreto nº 51/04, para os projectos que se enquadrem em determinados requisitos, ficando sujeitos a avaliação de impacto ambiental. O Decreto nº 51/04 prevê a subsequente realização de auditorias nos projectos como forma de controlo permanente dos impactos ambientais dessas actividades.

No domínio da protecção da diversidade biológica, já existia no período colonial uma legislação de protecção de espécies e sobre a conservação. A Lei de Bases do Ambiente prevê a obrigação de conservação de espécies e a criação e recuperação de áreas de conservação *in situ*. A legislação colonial relativa a protecção da biodiversidade aquática foi revista pela Lei dos Recursos Biológicos Aquáticos (2004), que consagrou um conjunto de regras de protecção de espécies, desde as capturas totais admissíveis à determinação de diversas categorias de espécies protegidas, às áreas de conservação com fins de conservação e recuperação de espécies.

No domínio da biodiversidade terrestre mantém-se em vigor a legislação colonial (Regulamento de Caça, 1957), havendo espécies cuja caça é proibida e outras cuja caça está sujeita à restrições. Mantém-se também o funcionamento das áreas de conservação já existentes no período colonial. O Anteprojecto de Lei de Florestas, Fauna Selvagem e Áreas de Conservação (2006), que virá regular de modo sistemático e integrado a protecção da diversidade biológica terrestre ainda não foi aprovado pelos órgãos de soberania competentes.

Não existem regras concretas sobre a conservação de solos estando apenas previsto na Lei de Terras que os titulares de direitos fundiários sobre terrenos do domínio privado do Estado são obrigados à adopção de medidas de conservação e regeneração de solos.

Apesar do papel desempenhado pela mulher na gestão dos recursos naturais em Angola, o conjunto da legislação relativa ao ambiente não confere e nem reconhece direitos positivos às mulheres, que possam incentivar a protecção ambiental e a gestão sustentável destes recursos.

### 2.1.5 Ordenamento do Território

A partir da aprovação, em 2004, da Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo, Lei nº 3/04, o uso de solos ficou sujeito às regras desta lei e ao conteúdo nos planos territoriais nela previstos.

A lei em causa diferencia os espaços urbanos dos rurais e os correlativos planos de ordenamento.

Os planos territoriais são nacionais, provinciais e municipais. Estão previstos, ainda, planos especiais e sectoriais, e podem ser adoptados planos interprovinciais e intermunicipais.

Os planos territoriais dividem-se em planos de ordenamento rural e planos urbanísticos.

Todos estes planos devem basear-se, para além da legislação sobre ordenamento do território, sobre terras, águas e ambiente, nas “Principais Opções Estratégicas de Ordenamento do Território”, aprovadas pelo parlamento. Os planos são de cumprimento obrigatório por todos os órgãos do Estado. Os planos municipais vinculam os particulares pois têm natureza de regulamento. A concessão de direitos fundiários pelos competentes órgãos do Estado deve, nos termos da Lei de Terras, respeitar o disposto nos planos territoriais e visar a realização dos objectivos e princípios previstos na Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo.

As competências para a atribuição de direitos de acesso a terrenos do domínio privado do Estado estão repartidas por diversos órgãos em função da área a conceder (Artigos 66º a 68º). Cabe ao Governo a concessão de direitos para terrenos rurais de áreas superiores a 10.000 hectares. As administrações provinciais têm, actualmente, competência para a atribuição de direitos fundiários para áreas de até 1.000 hectares.

### 2.1.6 Florestas

A legislação angolana sobre florestas ainda repousa no regime estabelecido pelo Decreto No. 040/55 (ainda do período colonial), o qual fixa a protecção de espécies florestais através da conservação de solos, a criação de áreas protegidas e jardins botânicos e o aproveitamento de espécies vegetais endêmicas com objectivo de protecção da flora e manutenção de biótipos.

As concessões de terrenos para fins agrícolas, pastorais ou florestais devem atender a função económica dos bosques e revestimento florestal, devendo observar-se os princípios de protecção e conservação da flora selvagem e cultivada, e o seu aproveitamento sustentável que sirva para aumentar a produtividade e a possível criação de novos recursos florestais (artigo 41º).

### 2.1.7 Problemática do pluralismo jurídico

A Lei de Terras angolana reconhece o pluralismo jurídico e, com efeito o Estado respeita e protege os direitos consuetudinários relativos à terra das comunidades rurais (artigo 9º da Lei de Terras), e ainda reconhece às famílias que integram as comunidades rurais a ocupação, posse e direitos de uso e fruição das terras agrícolas que ocupam. A Lei de Terras remete para o direito costumeiro de cada comunidade rural as matérias relativas à gestão dos terrenos comunitários (art. 37/1).

Mas o direito costumeiro das comunidades rurais angolanas sofre grandes modificações pela adaptação dessas comunidades à progressiva expansão do controlo efectivo do território pelo Estado e também das relações comerciais no mercado nacional.

Nos sistemas de culturas permanentes, como o café e palmar (províncias dos planaltos central e norte, e litoral), as terras são propriedade das comunidades, mas as famílias têm um direito semelhante ao usufruto sobre os terrenos com plantações ou benfeitorias. Hoje, com a desvalorização da proibição consuetudinária de alienação de parcelas dos terrenos comunitários, pode-se afirmar que esses terrenos são das famílias, pois estas vêm exercendo um direito costumeiro de disposição, para além dos direitos de uso e fruição, muito embora as terras comunitárias sejam inalienáveis de acordo com a lei. A venda de terras dentro das comunidades, e muitas vezes sem o comum acordo entre os seus membros vem aumentando muito nos últimos anos e trazendo imensos problemas sociais dentro das comunidades. O uso e a fruição comunitária dos terrenos de pastagem, floresta para colheita de plantas e madeira e as águas continuam a ser praticados. Estes são os sistemas mais difundidos nessas regiões do país, em resultado da transformação dos sistemas de culturas de rotação por pousio. Nestes, as terras são pertença da comunidade, que decide segundo as normas do direito costumeiro a quem as mesmas são atribuídas. Quando os terrenos deixam de ser cultivados e passam para o pousio retornam ao fundo comunitário de terras, perdendo a família que os cultivava anteriormente a posse sob os mesmos. Findo o período de pousio, cada vez mais reduzido, a comunidade atribui esses terrenos entre as famílias que a integram.

Actualmente, com a escassez de terras cada vez maior em algumas zonas do país, estes direitos têm vindo a transformar-se no sentido de que as famílias, mesmo quando não estejam a cultivar um dado terreno, por este se encontrar em regeneração, procuram manter o seu domínio sobre ele, deixando, portanto, de haver o retorno do terreno ao fundo comunitário. Nos sistemas agro pastoris (províncias do sudoeste), as pastagens são pertença da comunidade, sendo utilizadas colectivamente pelos seus membros segundo as normas vigentes na comunidade. Há terrenos sobre os quais as famílias têm um direito próximo do usufruto, que são os terrenos para habitação e agricultura de subsistência e, em alguns casos, pequenas áreas de pastagem junto das áreas de cultivo e currais. A propriedade do gado é privada.

Nos sistemas de agricultura de subsistência com forte componente de recollecção (províncias do Leste), a maior parte dos terrenos são de fruição colectiva para recollecção. As famílias cultivam terrenos em sistema de rotação de pousios, no qual âmbito alguns autores qualificam de direito geral de utilização da terra, um direito de conteúdo próximo do usufruto, mas onde os terrenos regressam ao fundo comunal quando estas deixam de os utilizar.

Um outro direito, já de norma recente, é o direito de uso e fruição de terrenos das famílias resultante de empréstimo, uma espécie de arrendamento que tem particular relevância lá onde as normas costumeiras ainda proíbem a alienação de parcelas de terrenos comunitários a pessoas que não são da região.

Quanto à transmissibilidade dos direitos acima mencionados, no âmbito do direito consuetudinário, as terras comunitárias eram consideradas pertença dos antepassados, das gerações actuais e das futuras, sendo as gerações actuais meras gestoras que deveriam transmitir essas terras às gerações futuras e não podiam, portanto, aliená-las. Mas a proibição de alienação de terrenos comunitários está a desaparecer em muitas comunidades angolanas. Parcelas dos terrenos comunitários estão assim a ser vendidas, quer pelas famílias directamente, actuando as autoridades tradicionais como intermediários nessas transacções, quer pelas próprias autoridades tradicionais que se assumem, em algumas comunidades, elas próprias proprietárias dos terrenos comunitários e os alienam a pessoas que não são membros da comunidade. Contudo, em algumas regiões continua a ser vedada a transmissão de terras a pessoas de outras regiões do país.

A tendência para a venda de parcelas dos terrenos comunitários é mais evidente nas zonas peri-urbanas ou em rápido processo de urbanização, como acontece na Província de Luanda. Em contraste e segundo alguns autores, nas zonas rurais, como regra, e lá aonde actualmente o direito costumeiro já o permitir, as pessoas apenas vendem as terras por razões económicas (por exemplo, pobreza ou falta de recursos para a cultivar), jurídicas (por exemplo, não aproveitamento útil e efectivo que pode levar à declaração da extinção do domínio útil consuetudinário) e simbólicas (por exemplo, situações de “feitiço”).

### 2.1.8 Conclusões

- A Constituição e a legislação em vigor em Angola não admitem qualquer forma de discriminação de género, a nível de reconhecimento dos direitos fundamentais e humanos e, em particular, no acesso e uso de terras e água. Em consequência, a discriminação no acesso a terra e água (propriedades do Estado) só pode advir, na prática, como fruto de três factores principais:
  - a) Muito embora Angola disponha de legislação onde os princípios de igualdade entre homens e mulheres são consagrados, no quotidiano da população as regras costumeiras estão baseadas em fortes formas de discriminação contra as mulheres. Ainda que homens e mulheres tenham os mesmos direitos atribuídos legalmente, na prática as mulheres estão numa posição de vulnerabilidade e dependência, exercendo geralmente os seus direitos de acesso à terra e aos recursos naturais através dos homens de sua família (pais, irmãos, tios ou marido). Elas não participam nos mecanismos de gestão dos recursos comunitários e, geralmente, têm os seus direitos ameaçados ou retirados muito facilmente, como por exemplo, no caso da morte do marido. Sendo assim, pelos papéis e relações de género historicamente atribuídos aos homens e às mulheres em Angola, estas últimas encontram-se em inegáveis situações de vulnerabilidade e desequilíbrio na posse de terra e recursos naturais, especialmente no meio rural;
  - b) A nível dos Regulamentos de implementação, observam-se algumas brechas e barreiras no acesso à terra, através dos procedimentos de concessão e dos documentos exigidos que são, pelas dificuldades a nível administrativo, proibitivos para as populações carentes e pouco

instruídas, em particular nas zonas urbanas onde, por definição, não existem terrenos comunitários. Por outro lado, sendo as mulheres as mais pobres no meio rural, existe uma discriminação factual a nível da concretização do direito da terra;

c) Existe um potencial para práticas discriminatórias por parte de órgãos da Administração Pública que criam dificuldades de acesso à terra baseadas em critérios discriminatórios em matéria de género.

- As famílias das comunidades rurais e as pessoas de rendimentos mais baixos nas zonas urbanas desconhecem as exigências legais para a eficácia dos direitos de que são titulares, por exemplo, em matéria de reconhecimento do direito de domínio útil consuetudinário e registo predial dos direitos sobre terrenos. Em geral, desconhecem também o significado e os índices de aproveitamento útil e efectivo da terra, o que pode até levar à perda das suas terras;
- A legislação sobre o ordenamento do território em vigor salvaguarda a protecção dos cidadãos em matéria de acesso a terras e água, incluindo a aplicação do princípio da não discriminação em matéria de género, pois, todos os planos territoriais e operações de ordenamento devem obedecer aos princípios constitucionais e estabelecidos na Lei do Ordenamento do Território. No entanto, são ainda escassos os planos territoriais e as pessoas de rendimentos mais baixos desconhecem o conteúdo dos planos municipais existentes;
- Em matéria ambiental, na última década têm sido aprovadas legislações e estratégias, planos para recursos naturais específicos e programas que asseguram um dado grau de protecção do ambiente e dos recursos naturais;
- A legislação ambiental, se for eficaz, beneficiaria homens e mulheres. No entanto, ao contemplar direitos de participação na tomada de decisão ambiental, a legislação em vigor em Angola dá às mulheres a oportunidade de se fazerem ouvir em decisões relativas ao acesso e uso de recursos naturais;
- Em termos gerais, os cidadãos têm meios legais de acesso à justiça no caso de violação dos seus direitos, quer por outros cidadãos, quer por órgãos do Estado, ou ainda no interior das comunidades rurais. No entanto, assume-se que, não obstante a tentativa de implementação de mecanismos de assistência jurídica às pessoas de menores rendimentos, a escassez de tribunais e o consequente avultado número de processos e morosidade processual, tornam o recurso aos tribunais difícil e pouco usual.

## 2.2 CABO VERDE

Cabo Verde é um país ecologicamente frágil e de fracos recursos naturais. Não tem recursos minerais que possam contribuir para o desenvolvimento de actividades industriais e as condições agro-ecológicas condicionam a agricultura, impossibilitando a cobertura da demanda alimentar da população. O país é constituído por dez ilhas (Santo Antão, São Vicente, Santa Luzia, São Nicolau, Sal, Boavista, Maio, Santiago, Fogo e Brava e treze ilhéus), e está localizado a cerca de 450 Km da costa ocidental africana, ao largo do Senegal.

Cabo Verde, país independente desde 1975, cedo compreendeu a importância da igualdade e equidade de género para o seu processo de desenvolvimento, tendo os sucessivos governos colocado esta problemática sempre no centro das suas agendas governativas e políticas, inicialmente, com a promoção e empoderamento das mulheres, e hoje orientada para a igualdade e equidade de género. Existe uma crescente consciência, não só por parte do sector público como também do sector privado e da sociedade

civil, de que a igualdade e equidade de género são condições determinantes tanto para o sucesso e a concretização dos desafios e as expectativas dos cabo-verdianos, assim como para o desenvolvimento, crescimento económico, coesão e solidariedade social. Hoje em dia, há ganhos visíveis, a serem confirmados pelos dados estatísticos, dos resultados positivos advindos da política nacional para igualdade e equidade de género. Esta política foi concebida para ser adaptada aos tempos actuais, e às exigências da sociedade cabo-verdiana. Neste contexto destaca-se a criação do Instituto Nacional para Igualdade e Equidade de Género, entidade responsável pela *“promoção da igualdade de direitos entre o homem e a mulher, a efectiva e visível participação da mulher em todos os domínios da vida social, económica e política, bem assim no desenvolvimento do país”*<sup>4</sup> e pelo processo de implementação do II Plano Nacional para a Igualdade e Equidade de Género, que se distingue pela promoção da integração multi-sectorial da componente e abordagem de género. Cabo Verde ratificou, a 5 de Dezembro de 1980, a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (1979) inserida na Década das Nações Unidas das mulheres e ano em que no contexto nacional foi aprovada a Iª Constituição da República de Cabo Verde. Esta Constituição, aprovada em Setembro de 1980, consagrava a República de Cabo Verde como um Estado de Democracia Nacional Revolucionária, determinada em construir uma República liberta *“da exploração do homem para o homem”*. Igualmente, reconhecia que *“todos cidadãos são iguais perante a lei, gozam dos mesmos direitos e estão sujeitos aos mesmos deveres sem distinção do sexo, nível social, intelectual ou cultural, crença religiosa ou convicção filosófica”* (artigo 3º). Com o intuito de precisar expressamente e reafirmar o princípio da igualdade de género, a Constituição estipulou no seu artigo 26º que *“o homem e a mulher são iguais perante a lei em todos os planos da vida política, económica, social e cultural”*.

À gestão de recursos naturais em Cabo Verde, em geral, foi dada um tratamento prioritário a nível do sector público e privado ao longo da história do país. Em Cabo Verde, pequeno estado insular saheliano, rodeado de um imenso mar, os problemas ligados à escassez de água são graves e resultam de um clima austero, caracterizado por um período muito curto de precipitações, com má distribuição temporal e espacial, irregular no ritmo ao longo dos anos, prolongados períodos de carência hídrica, solos vulneráveis tanto do ponto de vista físico quanto do ponto de vista geoquímico e ausência de cursos de água permanentes.

Desde muito cedo os sucessivos Governos da República apostaram numa política de priorização clara e assumida do sector da água, que privilegia o abastecimento das populações em condições de relativa salubridade e em quantidades que satisfaçam às necessidades mínimas dos agregados familiares.

Dados do Questionário Unificado de Indicadores de Bem-Estar de 2007 demonstram que cerca de 90% das famílias cabo-verdianas têm acesso à água potável para o uso doméstico, havendo uma cobertura de 99% no meio urbano e 76% no meio rural. Neste particular, vê-se alcançada uma das metas dos Objectivo do Milénio, que advoga a garantia da sustentabilidade ambiental. Actualmente, encontra-se em curso uma profunda reforma<sup>5</sup> do sector da água. O quadro legal-institucional será adaptado às novas exigências de desenvolvimento e crescimento económico do país, e às expectativas da população. O Governo criou e está a implementar a Parceria Nacional da Água (PNA-CV), um sistema democrático de gestão da água que irá reforçar de forma transparente e eficiente a participação da sociedade civil e do sector privado nos processos de tomada de decisões que directa ou indirectamente dizem respeito ao sector. Cabo Verde regista, neste momento, uma dinâmica muito especial, com a entrada de privados no sector de produção e abastecimento da água potável, assim como com o processo de descentralização e autonomia do sector da água.

---

<sup>4</sup> Decreto regulamentar nº 5/2003, de 25 de Agosto – Estatutos do ICIEG

<sup>5</sup> Implementação do Plano de Acção para Gestão Integrada dos Recursos Hídricos, aprovado em Junho de 2010 pelo Governo de Cabo Verde.

A pequenez do país revela, conseqüentemente, a escassez de solos, caracterizada por 10% de solos aráveis, descontinuidade territorial e um clima austero enquadrado no cenário de um crescente aumento demográfico, urbanização acelerada e desenvolvimento do turismo “de massa”. O Sector da agricultura continua a ter um papel significativo e importante relativamente ao emprego no meio rural com um peso em média de 22% do emprego total nos últimos anos e isto apesar de contribuir muito pouco para o PIB, em média 8 a 10% ao longo dos anos. Segundo dados do Recenseamento Geral da Agricultura de 2004 existem mais mulheres chefes de exploração agrícolas, representando 50,5% e a maioria da população agrícola é feminina (52%). O Governo de Cabo Verde está a implementar a Estratégia de Desenvolvimento da Agricultura no Horizonte 2015 que objectiva o relançamento da Agricultura cabo-verdiana como actividade económica que tem como objectivo o sustentamento das condições de existência duráveis das populações rurais. O documento de estratégia elege a insegurança fundiária como constrangimento aos objectivos e metas preconizadas para o sector da Agricultura.

### 2.2.1 Contexto histórico das terras e águas

O desenvolvimento do sector agrário, desde 1975, logo após a nomeação dos primeiros órgãos políticos de Cabo Verde e a organização política do novo Estado, encontrava-se no centro das políticas de desenvolvimento e das reformas necessárias para a construção da nova República de Cabo Verde. Um mês após a independência de Cabo Verde, o primeiro governo com intuito de *abolir as relações entre homem e a terra até então existentes* e que eram fortemente marcadas pelo regime fundiário colonial com um forte cunho “*histórico-escravocrata*”, aprova, em Agosto de 1975 o Decreto-lei nº 7/1975 que estabelece medidas legislativas referentes ao arrendamento rural. Este decreto-lei tinha como intuito fundamental a abolição da Parceria agrícola.

Em 1980, através de um despacho ministerial, publicado no Boletim Oficial nº 9, de 1 de Março, nomeia-se uma Comissão Nacional para a elaboração dos instrumentos jurídicos da Reforma Agrária. As bases da reforma agrária foram aprovadas através da Lei 9/II/82 de 5 de Maio. A agricultura ocupava já um lugar estratégico, representando o motor para a construção da economia nacional e, de facto, a estrutura agrária herdada do regime colonial era considerada um factor de instabilidade do cidadão rural cabo-verdiano. Daí, a Reforma Agrária passaria, em consonância ao exposto no preâmbulo do diploma, por uma dupla transformação (1) “*a transformação das formas como o Homem organiza as suas relações com a terra com o objectivo de extrair dela os meios de subsistência de que necessita*” e (2) “*transformação das relações que neste processo se estabelecem entre Homens emprenhados na exploração da terra*”. A lei de bases da Reforma Agrária, que anunciava um processo de transformação global das estruturas agrárias, definiu os princípios fundamentais da política de desenvolvimento do sector e estabeleceu as bases da sua realização e organização através da(o):

1. Transformação das estruturas fundiárias;
2. Criação e garantia da posse útil da terra e dos meios de produção;
3. Criação e regulamentação dos sistemas de guardas;
4. Estabelecimento de medidas e mecanismos eficazes de fomento agrário;
5. Transferência de terrenos privados para Estado, através da expropriação e garantia do direito à indemnização, para efeitos de redistribuição através da atribuição da posse útil;
6. Associativismo rural, privilegiando especialmente a forma de organização por cooperativa;
7. Redimensionamento das explorações agrícolas privadas e definição dos limiares de intervenção das unidades de produção;
8. Estabelecimento de prévia autorização do Governo para alienação onerosa de prédios rústicos;
9. Reordenamento agrário e valorização sociocultural e económica das comunidades rurais.

A transformação das estruturas fundiárias, segundo as bases da Reforma Agrária, incrementava-se através da abolição da parceria, transferência de unidade de produção agrícola para a propriedade da nação (garantindo aos proprietários da unidade de produção o direito a indemnização e a um regime de expropriação). Relativamente ao regime de expropriação criado pelo diploma, eram expropriados os prédios rústicos e sequeiro quando pertencessem a propriedades com área igual ou superior ao limiar de intervenção (estabelecimento da extensão que cada unidade de gestão agrícola deveria comportar). O limiar de intervenção fora fixado em um hectare para terrenos de regadio e cinco hectares para os de sequeiro. Aos terrenos expropriados foi criada uma nova forma jurídica de acesso à terra, para além do arrendamento rural, a posse útil.

A posse útil conferiria ao seu titular o direito de exploração e fruição a título gratuito e perpétuo da unidade de produção, não podendo ser objecto de relações privadas, sendo indisponível para alienação, oneração fraccionamento e permuta. A redistribuição das terras, através da posse útil, foi realizada preferencialmente a favor de cultivadores dos prédios não expropriados que se mantinham nessa situação, cooperativas agrícolas de produção, unidades colectivas de produção geridas pelos trabalhadores, cultivadores directos que possuíam superfície inferior à unidade definida e os trabalhadores rurais.

No que concerne ao fomento agrário, a lei previa um conjunto de medidas de suporte da reforma para desenvolvimento agrário, como a criação de um sistema de crédito agrícola; política de preços, fornecimento de factores de produção, celebração de contratos-programa, entre outros.

A orientação, dinamização e controlo da implementação da reforma agrária competia ao Governo através de vários órgãos, designadamente, o Ministério do Desenvolvimento Rural, a Comissão Nacional da Reforma Agrária (órgão de coordenação a nível nacional e de consulta do Governo sobre a RA, em especial para instruir os processos de expropriação e redistribuição dos terrenos) e às Comissões Regionais de Reforma Agrária.

Em 1990, através da Lei 78/III/90, o Governo flexibiliza a Reforma Agrária, melhorando o quadro de implementação das bases do sistema agrário que tinham sido estabelecidas pela Lei 9/II/82 de 5 de Maio. Desta vez, foram alargadas as modalidades de transferências de terras, flexibilizando o processo de pagamento das rendas e proibindo a expropriação de terras possuídas por determinadas entidades, como as igrejas.

Os instrumentos jurídicos da Reforma Agrária aprovados durante a década de oitenta não observaram expressamente as questões de género. Entretanto, havia um conjunto de medidas de redistribuição das terras de que poderiam beneficiar-se em particular as mulheres, nomeadamente, aquela que diz respeito à possibilidade de transmissão da posse útil para os cônjuges e a transmissão em virtude do casamento.

Cabo Verde assiste em 1991 às suas primeiras eleições livres e multipartidárias, que culminam com a ascensão ao poder de um partido de ideologia liberal, o Movimento para Democracia (MPD), abrindo assim o caminho à IIª República. O Governo do MPD prontamente manifestou-se contra o regime fundiário imposto pela reforma agrária e uma das primeiras medidas de governação tomadas foi a extinção das Comissões Nacionais de Reformas Agrárias, através da Lei 5/IV/91, de 4 de Julho, transferindo as competências de resolução de litígios aos tribunais. Em Dezembro do mesmo ano, através do Decreto-lei 190/91, de 30 de Dezembro, determina-se a alienação a título oneroso pelo Estado, dos bens em regime de posse útil. O referido Decreto-lei indicava não só a tal alienação a título oneroso pelo Estado, Município ou pessoa colectiva pública, dos bens em regime de posse útil, como ainda concedia aos titulares da posse útil o direito de preferência.

O Primeiro Programa do Governo da IIª República, aprovado pela Resolução 6/II/91, de 8 de Agosto, reconheceu que a Reforma Agrária desenvolvida nos anos oitenta, *“falhou nos seus objectivos e gerou elementos perversos que surgem como inibidores do desenvolvimento agrário e da agricultura em particular”*. A justiça social no campo, segundo o programa, só poderia ser proporcionada para aqueles que não têm terra ou que a possuem em quantidade insuficiente através do encontro e desenvolvimento de actividades alternativas. Anunciava, ainda, a revogação da lei das bases da Reforma Agrária e, convencido de que a Parceria fazia parte da tradição e cultura agrária cabo-verdiana, afirmava que não seria possível eliminá-la já que a modernização da agricultura faria, por si só, desaparecer esta figura de exploração indirecta da terra. Entretanto, trabalhar-se-ia para o reconhecimento jurídico do contrato de parceria, devido à sua precariedade que poderia ser um bloqueio ao investimento privado.

O desfecho da Reforma Agrária obtem-se através de um diploma contendo apenas dois artigos. Estamos a falar da Lei nº 87/IV/93 de 6 de Dezembro que revoga as Leis nº 9/II/90 de 26 de Março (Lei que aprova as bases da Reforma Agrária) e Lei 78/III/90 e todos os seus diplomas complementares (com a excepção do Decreto-lei nº 38/83 de 4 de Julho sobre o arrendamento rural). O primeiro artigo do diploma em causa derroga o primeiro artigo do Decreto-lei nº 190/91 de 30, de Dezembro, que determinava a alienação onerosa dos terrenos em regime de posse útil e no segundo artigo atribui-se automaticamente aos produtores agrícolas a posse plena sobre os terrenos a que exercem a posse útil. O registo de propriedade seria feito oficiosa e gratuitamente nos termos que viriam a ser regulamentados por portaria.

Fazendo um rescaldo da Reforma Agrária, poderia se dizer que como instrumento político, jurídico, técnico, estratégico, e institucional, ela falhou sobretudo na sua componente sociológica e cultural, inviabilizando desse modo a maior parte dos seus propósitos e desafios e, em última análise, inviabilizando o próprio desenvolvimento do sector agrícola.

Mas, por outro lado, a nova situação trouxe outros desafios no plano de conflitos de terras, sobretudo pela forma como foi extinta a Reforma Agrária pelo novo Governo, sem a instituição de um novo regime jurídico ou de um novo conjunto de normas transitórias que poderiam prever várias situações de resolução dos conflitos de terras criados pelo regime anterior. Note-se que a reforma agrária tinha trazido muitos conflitos, e muitos destes ainda estavam pendentes por questão de mora da justiça e ainda aguardavam pela decisão dos tribunais. Assim, até 2007, com a aprovação da nova Lei dos solos, Cabo Verde conheceu um grande vazio jurídico, onde a gestão das terras era realizada com base na informalidade.

Ainda sobre a Reforma Agrária, nível da igualdade e equidade de género, alguns dados apontam que os principais beneficiários da reforma foram os homens, enquanto as mulheres se beneficiariam apenas com a transmissão *mortis causa* da terra detida pelo cônjuge falecido.

### **2.2.2 Enquadramento Jurídico actual - Constituição da República – Lei constitucional 1/VII/2010**

A Constituição da República de Cabo Verde<sup>6</sup> consagra, em primeiríssimo lugar, que Cabo Verde é *uma república soberana, unitária e democrática, que garante o respeito pela dignidade da pessoa humana e reconhece a inviolabilidade e inalienabilidade dos Direitos do Homem como fundamento de toda a comunidade humana, da paz e da justiça*” (artigo 1º/1). Nesta disposição são trazidos princípios republicanos essenciais para a garantia da segurança fundiária nas suas dimensões socioeconómicas e

---

<sup>6</sup> Constituição da República de Cabo Verde – Lei constitucional nº 1/IV/ 1992 revista pela lei constitucional nº 1/V/ 1999 de 23 de Novembro e Lei constitucional nº 1/VII/2010

culturais, bem como do acesso aos recursos naturais e à igualdade e equidade de género. O contexto de democracia, enformada pelos seus princípios fundamentais, ocupa um espaço privilegiado para a solidez, sustentabilidade e desenvolvimento das políticas de gestão integrada dos recursos naturais e igualdade e equidade de género.

De igual modo, o reconhecimento da República de Cabo Verde da “ *igualdade de todos os cidadãos perante a lei, sem distinção de origem social ou situação económica, raça, sexo, religião, convicções políticas ou ideológicas e condição social*” (artigo 1º/2) constitui ditame fundamental para a mudança de atitude, comportamentos e práticas em prol da equidade e igualdade e não discriminação baseada nos papéis de género.

Ainda no capítulo dos princípios fundamentais da República e, segundo o artigo 7º, a CRCV fixa um conjunto de tarefas fundamentais do Estado, nomeadamente de *Defender a independência, garantir a unidade, preservar, valorizar e promover a identidade da nação cabo-verdiana, favorecendo a criação das condições sociais, culturais, económicas e políticas necessárias; garantir o respeito pelos **Direitos do Seres Humanos** e assegurar o pleno exercício dos direitos e liberdades fundamentais a todos os cidadãos; garantir o respeito pela forma republicana do Governo e pelos princípios do **Estado de Direito Democrático**; promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo cabo-verdiano, designadamente dos mais carenciados e remover progressivamente os obstáculos de natureza económica, social, cultural e política que impedem **a real igualdade de oportunidades entre os cidadãos, especialmente os factores de discriminação da mulher na família e na sociedade**; Incentivar **a solidariedade social**, a organização autónoma da sociedade civil, o mérito, a iniciativa e a criatividade individual; e proteger a paisagem, a natureza, os recursos naturais e o meio ambiente, bem como o património histórico - cultural e artístico nacional.*

Este conjunto de tarefas implica a adopção de um regime fundiário que respeite os direitos decorrentes do acesso aos recursos naturais, nomeadamente à terra e água, reforçando a segurança fundiária numa perspectiva de luta contra a pobreza.

Relativamente ao capítulo dos Direitos e Deveres Fundamentais, a Constituição, ao abrigo do artigo 15º consagra o princípio de inviolabilidade de direitos e liberdades e a protecção constitucional dos mesmos. No mesmo artigo do número dois, obriga-se a todas as *autoridades públicas a respeitarem e garantirem o livre exercício dos direitos e das liberdades assim como o cumprimento dos deveres constitucionais ou legais*. Aqui, o dever de respeitar e garantir o livre exercício dos direitos e liberdades deve constituir um dever de todos os agentes envolvidos, incluindo o sector privado, as ONGs e os cidadãos individualmente considerados.

Relativamente ao anúncio dos princípios que enformam a garantia de Direitos e Liberdades, os deveres de respeito aos direitos e liberdades são somente expressamente imputados aos poderes públicos. Pode-se afirmar que seria uma mais-valia em momento de revisão constitucional se desconstruir conceitos de forma a compartilhar efectivamente a responsabilidade e o respeito aos direitos fundamentais entre todos os actores sociais.

No que concerne o âmbito e a extensão dos direitos e liberdades e garantias, a Constituição ao abrigo do seu artigo 17º, reconhece os direitos, liberdades e garantias consagradas através de convenções e acordos internacionais. A extensão e o conteúdo essencial das normas constitucionais relativas aos direitos, liberdades e garantias não podem ser restringidos pela via da interpretação e, em caso de recurso da mesma, devem ser integradas ou interpretadas à luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Em caso de restrição de um direito, liberdade ou garantias, somente pode ser feita por lei e obrigatoriamente de carácter geral e abstracto, sem efeitos retroactivos. Relativamente aos princípios gerais dos direitos e

deveres fundamentais, a Constituição da República consagra os princípios de acesso à justiça (artigo 21º), da universalidade (artigo 22º), igualdade (artigo 23º), tutela de direitos, liberdade e garantia.

O título reservado aos Direitos, Liberdades e Garantias subdivide-se em três componentes: individuais, participação política e de cidadania e dos trabalhadores. Aqui destacam-se alguns direitos orientadores e determinantes que de forma directa ou indirecta influenciam o panorama global, político, jurídico e socioeconómico da gestão dos recursos naturais, bem como da equidade e igualdade de género, nomeadamente, direito à liberdade (artigo 28º), casamento e filiação (artigo 46º), liberdade de expressão e informação (artigo 47º), liberdade de expressão e informação (artigo 47º), liberdade de consciência, de religião e culto (artigo 48º), liberdade de aprender, de educar e de ensinar (artigo 49º), liberdade de associação (artigo 51º), liberdade de reunião e manifestação (artigo 52º), liberdade de criação intelectual, artística e cultural (artigo 53º), participação na vida política (artigo 54º), participação na organização do poder político e partidos políticos (artigo 56º), direito de petição e acção popular (artigo 58º), liberdade de imprensa (artigo 59º).

Ainda relativamente aos direitos, liberdades e garantias dos trabalhadores, os artigos 60º e seguintes, consagram que todos os cidadãos têm direito ao trabalho, tendo os trabalhadores direito a justa retribuição segundo a quantidade, natureza e qualidade do trabalho prestado. Determina, ainda, que pelo desenvolvimento de igual trabalho, o homem e a mulher devem receber igual retribuição. O artigo 68º consagra que é garantido a todos o direito à propriedade privada e a sua transmissão em vida ou por morte e garante o direito à herança. A requisição ou expropriação por utilidade pública só podem ser efectuadas com base na lei e sempre mediante o pagamento da justa indemnização. São igualmente consagrados um conjunto de direitos económicos e sociais que garantem a melhoria da qualidade de vida, designadamente, direito à segurança social (artigo 69º) à saúde (artigo 70º), habitação e urbanismo (artigo 71º), direito ao ambiente (artigo 72º), à educação (artigo 77º).

No entanto, não há referência específica aos direitos fundamentais relativos ao acesso à terra e aos recursos hídricos.

A organização económica, nos termos do artigo 90º, consubstancia-se em princípios de garantia da democracia económica e do desenvolvimento sustentável, através de:

- Subordinação ao interesse geral da exploração das riquezas e recursos económicos do país, qualquer que seja a sua titularidade;
- Fruição, por todos os cidadãos, dos benefícios resultantes do esforço colectivo de desenvolvimento, traduzida, na melhoria quantitativa e qualitativa do seu nível e condição de vida;
- Ambiente favorável ao livre e generalizado acesso ao conhecimento e à propriedade;
- Necessidades de as actividades económicas se realizarem tendo em vista a preservação dos ecossistemas, a durabilidade do desenvolvimento e o equilíbrio das relações entre os seres humanos e o meio ambiente.

### 2.2.3 Solos

O Decreto-legislativo nº 2/2007, de 19 de Julho, estabelece os princípios e normas de utilização dos solos, tanto pelas entidades públicas como pelas entidades privadas. Este diploma vem revogar uma herança do regime colonial assente no Regulamento de Ocupação e Concessão de Terrenos, aprovado pelo Decreto nº 43 894, de 6 de Setembro de 1961 e a denominada «lei de solos» aprovada pelo Decreto-Lei n.º 576/70, de 24 de Novembro, mandado a vigorar em Cabo Verde pela Portaria nº 421/72, de 1 de Agosto.

As principais alterações trazidas por este diploma em matéria de solos são:

- Definição clara dos princípios fundamentais que orientam a disciplina da problemática dos solos e que envolve o reconhecimento da propriedade privada, o fim social da propriedade, o dever de aproveitamento, a proibição de abandono e a configuração dos interesses relativos aos solos como interesse público e, conseqüentemente, o envolvimento das populações na protecção de interesses difusos;
- Definição clara do domínio público do Estado e das autarquias locais, clarificando situações ambíguas e abrangendo situações até agora inexistentes, tais como as crateras dos vulcões e seus terrenos limítrofes;
- A regulação da possibilidade de transferência dominial de terrenos do Estado para o domínio das autarquias locais;
- Definição clara dos domínios privado, tanto do Estado como das autarquias locais e dos particulares, e a clarificação dos respectivos regimes jurídicos;
- Adopção de uma classificação clara dos solos;
- Adopção de um regime geral das reservas;
- A possibilidade de o Estado estabelecer áreas cativas;
- Regulamentação do regime de troca de terrenos;
- Regulamentação da licença de ocupação a título precário;
- Definição de um poder regulamentar das autarquias locais relativamente aos terrenos sobre a sua jurisdição.

Nos termos do Artigo 2º do referido diploma, os solos são definidos como factor constitutivo da identidade cabo-verdiana, caracterizada pela sua função socioeconómica e ecológica, sendo assim um recurso e espaço vital para pessoas, animais, plantas e microrganismos, e para o desenvolvimento socioeconómico e cultural. A utilização dos solos, nos termos artigo 2º e 3º, rege-se por princípios de desenvolvimento sustentável e determina-se que, em caso de risco de dano grave e persistente à capacidade e vocação dos solos, as medidas de protecção prevaleçam sobre as de utilização.

O Direito de propriedade sobre o solo, ao abrigo dos artigos 5º e 6º, confere ao seu proprietário os poderes de usar, fruir e dispor dos terrenos de que é titular, com exclusão dos demais, e bem assim o direito de recorrer a todos os meios legais para promover a sua defesa. Reafirma, ainda, o princípio de indemnização em casos de privação do direito ou parte dele. Por outro lado, estipula-se que o direito de propriedade privada não dispensa ao seu titular da observância das normas que disciplinam a capacidade de uso e vocação dos terrenos, nem de evitar actuações que possam comprometer o uso normal dos terrenos vizinhos. A nova lei de solos vem readequar as características absolutistas e individualistas do direito de propriedade com a defesa de princípios de relatividade, funcionalidade e solidariedade.

Os solos classificam-se, para efeitos de utilização, em dois grupos: solo urbano e solo rústico. Para os solos classificadas como urbanas, as condições de ocupação são as fixadas nos planos de Ordenamento do Território. O Plano Urbanístico, por sua vez, é decorrente da Lei das Bases do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico e seus regulamentos. Aos solos rústicos, as condições de ocupação devem ser destinados à utilização adequada e às suas capacidades de uso e aptidão. Determina-se, ainda neste contexto, que a utilização dos solos para fins agrícola, silvícola, pecuário, ou de turismo rural é objecto de legislação especial.

O capítulo II da Lei dos solos reconhece a criação de “reservas” que, segundo o artigo 23º, constituem os terrenos excluídos do regime geral de uso ou ocupação, tendo em vista fins especiais. As reservas categorizam-se em integrais ou parciais. Consideram-se integrais as reservas em que não são permitidos uso ou ocupação por entidades públicas ou particulares, salvos os necessários à conservação dos solos neles compreendidos ou à sua exploração para efeitos científicos ou outros fins de interesse público e nos termos da lei. As reservas parciais são aquelas onde só é permitido, nos termos da lei, o uso ou ocupação dos respectivos solos para os fins visados ao constituí-las. Podem ser constituídas as seguintes reservas parciais: as destinadas à captação, condução e distribuição de águas; as destinadas às populações e protecção das respectivas instalações; às instalações de estabelecimentos oficiais ou particulares de saúde e outros fins de saúde pública e instalação de serviços públicos; ao aproveitamento hidroeléctrico ou hidroagrícola, incluindo as áreas adjacentes, contínuas ou não, afectas economicamente à respectiva exploração; à criação ou conservação de espaços naturais que mereçam protecção especial; aos portos, aeródromos e estradas, incluindo as respectivas zonas de protecção e expansão; aos fins turísticos ou industriais e à defesa do ambiente e da biodiversidade.

O regime jurídico dos solos regula em especial bens dominiais e patrimoniais. O diploma regula ainda o regime de disposição e aquisição dos solos pelo Estado e autarquias locais através das seguintes modalidades, a) atribuição do direito de superfície; b) aforamento; c) venda; d) arrendamento; e) autorização de uso ou ocupação a título precário.

Por fim, estabelece um regime sancionatório, em especial perante casos de utilização indevida dos solos do domínio público do Estado e das autarquias locais, de alienação de solos de particulares e de falsos proprietários.

## 2.2.4 Ordenamento do Território

Em 2006, no quadro das reformas do sector do ordenamento do território, o país adopta o Decreto-legislativo nº 1/2006 de 13 de Fevereiro que aprova as bases de Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico.

O diploma em causa, apesar de não o determinar expressamente, veio tacitamente revogar a Lei nº 85/IV/93, de 16 de Julho, que definia as bases do ordenamento do território nacional e o planeamento urbanístico, entretanto já esvaziado política e juridicamente.

A primeira Base classifica o território como património da nação, de todas as gerações presentes e futuras, e estipula que o ordenamento do território e planeamento devem atender às características e à vocação dos solos e a sua sustentabilidade; ao melhor aproveitamento dos recursos naturais e ao seu carácter renovável e não renovável; à protecção da biodiversidade; à solidariedade e compromisso inter-geracional; ao desenvolvimento equilibrado das regiões; à justa repartição de riquezas e aos demais interesses económicos, sociais e culturais do país.

As bases do Ordenamento do Território desenham-se através de vários fins políticos, expressos na Base VI, com objectivo de reforçar a coesão nacional, promover e assegurar a valorização integrada das diversidades do território nacional, assegurar o aproveitamento racional dos recursos naturais, assegurar a defesa da valorização do património histórico, cultural e natural, promover a qualidade de vida e assegurar condições favoráveis ao desenvolvimento das actividades económicas, sociais e culturais, salvaguardar e valorizar o espaço rural e lutar contra a desertificação, acautelar a protecção civil das populações, garantir o desenvolvimento harmonioso e equilibrado das populações e núcleos de povoamento e assegurar a disponibilização de terrenos para as actividades económicas e edificações e espaços públicos.

Com múltiplos fins, as bases do ordenamento do território, ao abrigo da Base III, obedecem aos princípios da sustentabilidade e solidariedade inter-geracional; sustentabilidade ambiental; coordenação e compatibilização com as políticas de desenvolvimento económico, subsidiariedade, equidade, participação, do livre acesso à informação, precaução, responsabilidade e a segurança jurídica. Aqui destaca-se o princípio da participação, conferindo a todos os cidadãos o direito e dever de participar na definição, elaboração, execução e fiscalização do cumprimento dos planos de ordenamento do território.

O diploma ainda cria um Sistema Nacional de Gestão Territorial que deve funcionar em constante coordenação com o Sistema Nacional de Defesa do Ambiente, como estipula a Base VII. O Sistema Nacional de Gestão Territorial funciona a nível nacional, regional, municipal e especial. A nível nacional define o quadro estratégico para ordenamento do território nacional, estabelece directrizes a considerar no ordenamento regional e local, instrumentalizado através da Directiva Nacional de Ordenamento do Território.

No âmbito regional define-se o quadro estratégico para ordenamento do território regional em estreita articulação com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social, através da elaboração dos Esquemas Regionais de Ordenamento do Território e dos Instrumentos de Gestão Territorial.

Finalmente, a nível municipal, define, de acordo com as directrizes de âmbito nacional e regional e com opções próprias de desenvolvimento estratégico, o uso dos solos e a respectiva programação, nomeadamente através do Plano Director Municipal, do Plano de Desenvolvimento Urbano e do Plano Detalhado.

Existe ainda o âmbito especial na gestão territorial feito através dos Planos Especiais que concretizam no território as políticas particulares ou específicas adoptadas para o ambiente, agricultura, conservação da natureza, o desenvolvimento do turismo e a orla costeira. Aqui inserem-se as Zonas de Desenvolvimento Turístico e as Zonas Especiais de Protecção Turística.

Os instrumentos de gestão territorial subordinam-se entre si, de acordo com a respectiva ordem hierárquica e estabelece-se que o conteúdo material e documental das figuras jurídicas dos planos de ordenamento do território é objecto de desenvolvimento do Regulamento Nacional do Ordenamento do Território e do Planeamento Urbanístico.

Por fim, as bases de ordenamento do território determinam a avaliação do estado do ordenamento do território. Assim, o Governo apresenta de dois em dois anos um Relatório sobre o Estado do Ordenamento, no qual é feito o balanço da execução da Directiva Nacional do Ordenamento do Território.

### 2.2.5 Ambiente

A política nacional do ambiente, instituída pela Lei 86/IV/93, que define as bases da política do ambiente, tem por fim otimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento auto-sustentado. Os princípios orientadores da política ambiental edificam-se através da prevenção, promoção da formação e sensibilização, da participação, da unidade de gestão e acção, da cooperação internacional, da recuperação e responsabilização. No domínio dos solos, tomado como um dos recursos naturais a proteger, a lei determina a adopção de medidas conducentes à sua racional utilização, em vista a se evitar a sua degradação e promover a melhoria da sua fertilidade e regeneração, incluindo o estabelecimento de uma política de gestão de recursos naturais que salvaguarde a estabilidade ecológica e os ecossistemas de produção, protecção ou de uso múltiplo e que regule o ciclo da água.

Determina, também, o condicionamento da utilização dos solos com vocação agrícola para fins não agrícolas, bem como das plantações, obras e actividades agrícolas que provoquem a degradação do solo, desprendimento das terras, encharcamento, inundações, salinização e outros efeitos perniciosos. Determina, ainda, que aos proprietários de terrenos ou seus utilizadores possa lhes ser impostas determinadas medidas em vista da defesa e valorização dos mesmos, nomeadamente a obrigatoriedade de execução de trabalhos fundiários ou outros visando a sua melhoria.

A utilização e a ocupação do solo para fins urbanos e industriais ou a implantação de equipamentos e infra-estruturas serão condicionadas pela sua natureza, topografia e fertilidade.

### 2.2.6 Expropriação por Utilidade Pública

O Decreto-legislativo nº 3/2007, de 19 de Julho, regula a expropriação de imóveis e de direitos a este relativos, pela extinção da titularidade do expropriado e concomitante transferência desta para o Estado, autarquias locais ou quaisquer outras entidades públicas ou privada, por causa de utilidade pública e mediante justa indemnização. Nos termos do artigo 2º, qualquer procedimento e processo de expropriação deve guiar-se no respeito dos direitos e interesses legalmente protegidos dos expropriados e demais interessados, observando-se os princípios da legalidade, de justiça, da transparência, da imparcialidade e de boa fé.

O diploma consagra, em consonância com a Constituição da República, que toda a expropriação deve fundar-se na utilidade pública. A Utilidade Pública é definida pelo diploma como *“a prossecução de interesses que resultem em benefício de toda a colectividade nacional, regional ou local, quando não poderia ser conseguida, senão mediante o sacrifício imposto ao proprietário e demais pessoas com interesses sobre os bens com aptidão para satisfazer as referidas necessidades”*. A utilidade pública considera-se justificada quando a expropriação visa responder a uma medida de planeamento ou ordenamento do território anteriormente aprovada, ao cumprimento do Programa do Governo ou a satisfação de necessidades por razões de calamidade pública, defesa nacional ou outras de idêntica gravidade.

O artigo 4º determina os limites da expropriação ao estritamente necessário para realizar o fim a que se destina, podendo, todavia atender-se a exigências futuras concretamente programadas e devidamente calendarizadas. A posse dos bens objecto de expropriação por utilidade pública só pode ser efectivada mediante o pagamento prévio de uma justa indemnização nos termos da referida lei.

As expropriações podem ter carácter urgente e urgentíssimo. Neste último caso a entidade beneficiária da expropriação entra imediatamente na posse do bem expropriado nos termos estabelecidos pelo regime jurídico de expropriações por utilidade pública.

Um dos direitos basilares do processo de expropriação é o direito de Reversão da Propriedade ao expropriado nos casos de não aproveitamento do imóvel expropriado e não uso para o fim que foi determinado. Segundo o artigo 9º, o direito de reversão pode ser exercido pelo expropriado no prazo de dois anos, após a data de adjudicação, se os bens expropriados não forem aplicados ao fim que determinou a expropriação ou se tiverem, entretanto, cessado as finalidades da expropriação.

A lei de expropriação traz um regime novo baseado na obtenção dos terrenos por via do acordo e consentimento dos termos da expropriação, estabelecendo no artigo 31º que *“nenhum processo de expropriação deve ter início, sem que a entidade expropriante promova acordo com o expropriado”*. Na falta

de acordo sobre o valor global da indemnização, este é fixado por arbitragem junto do tribunal competente, iniciando assim um processo de expropriação litigiosa. O diploma ainda rege as formas e modalidade de pagamento das indemnizações.

### 2.2.7 Zonas e/ou áreas especiais - Zonas Turísticas Especiais

Em 1993 criam-se as zonas turísticas especiais, através do Decreto legislativo nº 2/93, de 1 de Fevereiro, *“com vista à valorização e protecção dos recursos naturais”*. Assim, estas zonas constituiriam a base de desenvolvimento turístico do país. Ao abrigo do seu artigo 2º, as áreas turísticas de Cabo Verde classificam-se em dois tipos: Zona de Desenvolvimento Turístico Integral (ZDTI) e Zona de Reserva e Protecção Turística (ZRPT). As ZDTI's são, ao abrigo do artigo 4º, áreas que, por possuírem excelentes condições geográficas e valores paisagísticos, têm especial aptidão para o turismo. A Declaração das ZDTI determinava, ao abrigo do artigo 6º, a sujeição à declaração de utilidade pública para efeitos de expropriação turística os terrenos situados na dita zona, proibindo qualquer tipo de intervenção urbanística sem prévia autorização do Instituto Nacional do Turismo, primeira autoridade em assumir a gestão da ZDTI. Compete ao Instituto Nacional de Turismo a aquisição, gestão, administração e alienação do solo, e a elaboração e execução dos planos de ordenamento turístico.

As Zonas de Reserva e Protecção Turística são áreas contíguas às ZDTI, dotadas de alto valor natural e paisagístico, e cuja preservação é necessária para assegurar a competitividade do produto turístico de Cabo Verde.

Relativamente à apropriação, cedência, promoção e gestão do solo na ZDTI, a expropriação por utilidade pública é o principal instrumento utilizado para apropriação dos terrenos que nela se integram. Relativamente à cedência, o Instituto de Turismo está autorizado a ceder terrenos contidos nas ZDTI em propriedade plena ou através do direito de utilização dos ditos terrenos mediante a constituição do direito de superfície a favor do promotor turístico. O diploma ainda oferece um conjunto de instrumentos jurídicos alusivos à proibição de uso e acesso às zonas turísticas especiais.

### 2.2.8 Áreas Protegidas

O Decreto-lei nº3/2003, de 24 de Fevereiro, que estabelece o regime jurídico dos espaços naturais, paisagens, monumentos e lugares que pela sua relevância para a biodiversidade, pelos seus recursos naturais, função ecológica, interesse socioeconómico, cultural, turístico ou estratégico merecem uma protecção especial e sua integração na rede nacional das áreas protegidas. O mesmo estabelece seis categorias de áreas protegidas: as reservas naturais, os parques naturais, os monumentos naturais, as paisagens protegidas e os sítios de interesse científico.

Nos termos do seu artigo 2º, incumbe-se aos poderes públicos em geral e, em particular, aos responsáveis pela gestão das áreas protegidas e dos recursos naturais, a orientar as suas actuações segundo os princípios específicos de forma a impedir a quebra, alteração e contaminação dos ambientes naturais; a promover uma gestão e aproveitamento dos recursos naturais; a reparar, na medida do possível, as alterações ocorridas em Habitats Naturais; a proteger os elementos históricos ou arqueológicos; a respeitar os usos e costumes tradicionais; a promover o desenvolvimento socioeconómico da população de forma compatível com os objectivos de gestão traçados e a facilitar a participação pública na declaração e gestão das áreas protegidas.

O Regime Jurídico das áreas protegidas veio criar uma rede de áreas protegidas, estabelecendo para o efeito seis categorias destas em função dos bens e valores a serem protegidos e com o objectivo de graduar os níveis de protecção e usos compatíveis: Reservas Naturais, Parque Natural, Monumento Natural, Paisagem Protegida e Sítio de Interesse Científico. Cada categoria de área protegida, possui regime próprio o qual define os respectivos graus de protecção e dos termos de usos e protecção.

Aliás, nos termos do artigo 17º, as áreas protegidas conhecem uma outra classificação em função do maior ou menor nível de protecção requerida pela fragilidade dos seus elementos ou processo ecológico, pela sua capacidade de suportar os diversos usos e pela necessidade de dar cabimento aos usos tradicionais e instalações existentes em zonas de protecção integral. Neste plano temos: as zonas de uso moderado, as zonas de uso tradicional e as zonas de uso especial.

No que se refere aos processos de declaração das áreas protegidas, a lei estabelece que se deve abrir um processo de participação cívica, no qual são informadas e implicadas as populações da área envolvente, as associações, os Municípios e as ONGs que se dedicam à protecção do ambiente.

O organismo autónomo das áreas protegidas que ora se pretende criar terá um importante papel para implementação e monitorização na tramitação dos expedientes de Declaração das Áreas Protegidas, nos termos do artigo 10º.

O Regime Geral das Áreas Protegidas ainda consagra as regras de protecção que tomam em consideração a importância estratégica dessas áreas para o desenvolvimento sustentável em harmonia com a protecção ambiental. Destas regras são isolados vários regimes de protecção e dos quais destacamos três, a saber:

- Regime Preventivo, constante do artigo 12, nº 1, proíbe, mesmo durante a fase de declaração de uma área protegida, qualquer tipo de actuação que possa conduzir à alteração ou transformação significativa da realidade física e biológica da área em causa.
- Regime Geral, constante do artigo 13, nº 1, proíbe a alteração voluntária dos valores naturais ou culturais que justificaram a criação de uma área protegida na sua respectiva categoria.
- Regime de Uso, constante do artigo 14, nº 1, estipula que numa área protegida, os usos ou actividades devem ajustar-se ao previsto no presente diploma, e no nº 3, onde diz que os usos incompatíveis devem ser eliminados com a urgência que couber.

O Decreto-lei 3/2003, de 24 de Fevereiro, determina, no seu artigo 15º, as directrizes de gestão e que são orientadoras de toda a administração de uma área protegida, nomeadamente, a salvaguarda dos valores que motivaram a sua declaração; a promoção da qualidade ambiental e a restauração; a eliminação dos factores de ameaça; a promoção do aproveitamento sustentável dos recursos naturais; o apoio e fomento das actividades compatíveis com a conservação das áreas protegidas e a promoção da população local.

No que concerne ao Capítulo da Organização Administrativa das Áreas Protegidas, a lei dita dois cenários cumulativos: a administração directa das áreas protegidas e a promoção e protecção da rede nacional das áreas protegidas.

Nos termos do artigo 19º, a administração das áreas protegidas compete ao departamento governamental responsável para área do ambiente e aos seus órgãos especializados e orienta-se pelo princípio da unidade de gestão. Incumbe ainda, em geral, a todos os poderes públicos nos respectivos âmbitos de competências colaborar com a administração responsável pela área do ambiente na prossecução dos fins da Rede Nacional das Áreas Protegidas. Relativamente ao seguimento da evolução e gestão da Rede Nacional das Áreas Protegidas, esta cabe ao Conselho Nacional do Ambiente.

## 2.2.9 Zonas Florestais

O regime florestal, regulado pela Lei nº 48/V/98, de 6 de Abril (Lei das Florestas), define-se como um regime com dupla modalidade: de protecção e de produção. Pois, nos termos do seu artigo 1º, esta lei tem por objecto a protecção das árvores e das florestas, a regulação da actividade florestal, definindo as atribuições do Estado e de outras entidades públicas e privadas, estabelecendo os instrumentos de gestão das florestas, o regime florestal e as condições de submissão, bem como a plantação e florestação, a expropriação, os incentivos e os apoios e as infracções florestais respectivas sanções. Os instrumentos de intervenção florestal preconizados pela lei são o Plano de Acção Florestal, o Programa Florestal e o Plano de Gestão Florestal. A lei admite a submissão ao regime florestal dos terrenos que forem abrangidos pelo Programa Florestal, incluindo os terrenos pertencentes ao Estado ou às autarquias locais e aos privados. Curiosamente, a dado passo a lei fala de terrenos em regime de posse útil (que é figura jurídica de acesso à terra criada no contexto da Reforma Agrária e abolida em 1993). No caso da gestão florestal dos terrenos privados, nos termos do artigo 43º, o Estado pode expropriar os terrenos privados submetidos ao regime florestal ou ao programa de florestação sempre que o proprietário recuse a sujeitar-se às obrigações impostas pelo regime florestal.

O acto de submissão ao regime florestal, ao abrigo do artigo 20º, está sujeito à inscrição no Cadastro e registo na Conservatória do lugar da localização do terreno.

## 2.2.10 Instrumentos de Segurança e Gestão Fundiária – Cadastro

O Cadastro Predial é criado pelo Decreto-legislativo nº3/2008, de 13 de Outubro, que estabelece o regime jurídico do Cadastro Predial. O Cadastro Predial, ao abrigo do artigo 3º do diploma em referência, contém a descrição dos prédios através das suas características físicas, económicas e jurídicas. Isto compreende factos como a localização e identificação cadastral, a superfície, o uso ou destino, a qualidade das construções, a representação gráfica e o titular cadastral.

O Regime Jurídico do Cadastro predial desenha-se segundo os seguinte princípios:

- *Princípio de natureza permanente e interesse público*: determinando que os trabalhos de execução, renovação e conservação do cadastro são de natureza permanente e de elevado interesse público, garantindo o Estado a sua qualidade e o acesso de todos os cidadãos à sua consulta.
- *Princípio de livre acesso às informações cadastrais*: estabelecendo como sendo de uso público todas as informações constantes do cadastro. Nesta esteira, as informações cadastrais apoiam na formulação e implementação das políticas públicas, bem como aos cidadãos que requeiram informações sobre o território.

Nos termos do artigo 6º, são titulares cadastrais as pessoas individuais e colectivas que se encontrem em relação com o prédio cadastrado numa das seguintes situações de titularidade de:

- a. Concessão administrativa sobre o prédio ou serviços públicos a que o prédio se encontra afecto;
- b. Aforamento;
- c. Direito real de superfície;
- d. Direito real de usufruto;
- e. Direito de propriedade.

Nesses termos não são titulares cadastrais os que têm acesso à terra por meio de outras figuras jurídicas e/ou atípicas, que predominam no mundo rural como a parceria, a posse útil e arrendamento.

Relativamente à organização institucional do cadastro, constitui atribuição do Estado, exercida através do Serviço Central do Cadastro, a execução, renovação e conservação do Cadastro Predial, em toda e qualquer área do território nacional. No entanto, a lei permite a estes serviços a celebração de acordos de execução, renovação e conservação do cadastro predial com os Municípios ou entidades privadas, nacionais ou estrangeiras, legalmente habilitadas a efectuar trabalhos cadastrais.

Foi criado ainda, através do Decreto-lei 32/2008, o Conselho Coordenador de Cartografia e Cadastro, integrando os sectores do Ordenamento do Território e Urbanismo, dos Registos e Notariado, da Contribuição e Impostos, da Agricultura, do Ambiente, do Património do Estado, e Infra-estruturas e Transportes. Este órgão, ao abrigo do art.2º, tem por objectivos facilitar a articulação e coordenação das actividades dos organismos e serviços públicos legalmente competentes em matéria de cartografia e cadastro.

A produção cartográfica é regulada pelo Decreto-lei 31/2008, aplicando-se a toda a cartografia e topográfica temática, com excepção da cartografia classificada das Forças Armadas. Segundo este dispositivo jurídico, a cartografia oficial compreende toda a cartografia produzida por entidades públicas ou por entidades privadas e neste último caso, desde que devidamente homologada. O diploma impõe às entidades públicas o recurso apenas à cartografia oficial, a qual, por sua vez, classifica-se em: básica, derivada e temática.

O serviço central de cartografia organizará e conservará um registo de todas as produções de cartografia básica, derivada e temática. A cartografia oficial registada é de uso obrigatório para todos os serviços públicos.

### 2.2.11 Tutela Civil

Como foi notado mais acima, a reforma agrária iniciada em Cabo Verde, resultou que muitas formas de posse da terra, em particular a parceria e a posse útil, ficaram sem tutela jurídica directa ao abrigo da actual legislação sobre terras. Aliás, o Código Civil reconhece como fontes imediatas do direito, as leis e as normas corporativas. Enquanto os usos, ao abrigo do artigo 3º do mesmo Código Civil só são juridicamente atendíveis quando não forem contrários aos princípios da boa fé e quando a lei expressamente o determine.

Dado o que se acaba de se apontar, existe uma ambiguidade no ordenamento jurídico cabo-verdiano sobre estas formas de posse da terra, uma vez que o princípio geral no direito das coisas é o da tipicidade das formas de constituição, modificação, transmissão e extinção dos direitos fundiários. Isto sugere logo à partida que as formas em causa estão aparentemente à margem da lei. Mas na prática elas estão vivas. Trata-se de uma área que requer de mais estudo e investigação, assim como de intervenção por parte do legislador.

Relativamente ao Direito de propriedade, nos termos dos artigos 408º e 409º, a constituição ou transferência de direitos reais sobre a coisa determinada dá-se por mero efeito de contrato. Quando o objecto do contrato seja uma coisa imóvel sujeita a registo, como a terra, só a cláusula constante do registo é oponível a terceiros. No livro III sobre o direito das coisas, a posse é definida como poder que se manifesta quando alguém actua por forma correspondente ao exercício do direito de propriedade ou de outro direito real. Em defesa da posse salvaguarda-se através de acções de prevenção (art. 1273º) e acções directas e defesa judicial (art. 1274º) e de manutenção e restituição da posse (art. 1275º).

Em consonância com artigo 1299º seguintes, só coisas corpóreas móveis e imóveis, podem ser objecto do direito de propriedade, tendo o proprietário o gozo pleno e exclusivo dos direitos de uso, fruição e disposição das coisas que lhe pertencem, dentro dos limites da lei e com observâncias das restrições por elas impostas. Estipula que ninguém pode ser privado, no todo ou em parte, do seu direito de propriedade senão nos casos fixados na lei, nomeadamente impostas pela lei de ordenamento do território ou no contexto das expropriações por utilidade pública. A defesa da propriedade se faz através de vários instrumentos, em especial, a acção de reivindicação que se caracteriza pela sua imprescritibilidade, sem prejuízo dos direitos adquiridos por usucapião.

### 2.2.12 Tutela Penal

O Código Penal aprovado pelo Decreto-legislativo nº 4/2003 de 18 de Novembro, tipifica o crime de usurpação de coisa imóvel no artigo 207º, estabelecendo *“Quem, por meio de violência ou ameaça grave, com intenção de exercer o direito real não tutelado por lei, sentença ou acto administrativo, será punido com pena de 6 meses a 3 anos ou com pena de multa de 80 a 200 dias”*. Existe, ainda, um conjunto de outros crimes que asseguram de forma directa ou indirecta a defesa do Direito de Propriedade sobre a terra e o acesso a terra, nomeadamente:

- Artigo 203º - Abuso de confiança
- Artigo 208º- Supressão ou alteração de marco ou tapume
- Artigo 210º e 213º - Burla
- Artigo 217º- Extorsão
- Artigo 225º - Usura
- Artigo 232º e seguintes – Falsificação de documentos

### 2.2.13 Registo Predial

O regime jurídico do Registo Predial é ainda uma das heranças do sistema colonial, pois vigora ainda o que foi aprovado em 1967 através do Decreto-lei 47 611. O registo predial ao abrigo do artigo 1º do diploma em referência, tem a finalidade de dar publicidade aos direitos inerentes às coisas imóveis. Estão sujeitos a registo, entre outros, os factos jurídicos que importem o reconhecimento, aquisição ou divisão do direito; os factos jurídicos que envolvam o reconhecimento de constituição, aquisição ou manifestação dos Direitos de Usucapião; estão ainda sujeitos a registo a mera posse e arrendamento superior a um período de seis meses.

O regime do registo orienta-se pelos seguintes ditames:

- Princípio da instância – o registo não é efectuado officiosamente, salvo nos casos previstos na lei, mas sim a requerimento do interessado;
- Princípio da legalidade e legitimidade dos requerentes – incumbindo ao Conservador apreciar a legalidade dos títulos apresentados e a validade dos actos e dispositivos nelas contidos, como também a capacidade dos outorgantes, em face aos títulos e dos registos anteriores;
- Princípio de eficácia entre as partes e oponibilidade de terceiros – os factos só produzem efeitos contra terceiros depois da data do registo;
- Princípio de presunção do direito – O registo definitivo constitui presunção da existência do direito sobre a coisa;

- Princípio da prioridade do registo – o direito em primeiro lugar inscrito prevalece sobre os outros, por ordem da data do registo;
- Princípio da obrigatoriedade do registo – para efeitos de prova da propriedade;
- Princípio da Publicidade – o registo predial é público e qualquer cidadão pode consultar os livros dos registos;
- Princípio da onerosidade do registo – pelos actos praticados nos serviços de registo predial são cobrados emolumentos e taxas.

### 2.2.14 Trabalho Rural

A natureza dos trabalhos ligados com mundo rural, as pescas, agricultura, pecuária e obras rurais, são frequentemente vulneráveis, caracterizadas pela sazonalidade e precariedade dos contratos de trabalho, nomeadamente nas condições e formas de pagamento e a quase inexistência de protecção social (segurança social). Com o desenvolvimento e a modernização da agricultura, caracterizada pela promoção dos agrogócios abrem-se hoje expectativas para o aumento da procura e importância do trabalho rural.

O Novo Código laboral cabo-verdiano, aprovado pelo Decreto-legislativo nº 5/2007 de 16 de Outubro, foi elaborado com o pressuposto de que a *“...celebração do trabalho não apenas no sentido banal de que pelo trabalho adquirimos os bens necessários à nossa sobrevivência individual e colectiva, mas no sentido mais nobre e profundo de que pelo trabalho o homem se liberta, se valoriza se torna cada vez mais homem.”*<sup>7</sup>

O novo código laboral desenha-se através de vários princípios enformadores em que se destacam:

- Tratamento mais favorável ao trabalhador (art.3º);
- Proibição do trabalho forçado (art. 14º);
- Responsabilidade disciplinar e por danos (art.9º e 10º);
- Igualdade no Trabalho (art. 15º);
- Direito de justa retribuição (art. 16º);
- Liberdade de associação profissional (art. 19º);
- Liberdade de inscrição em sindicatos (art. 20º);
- Defesa dos direitos sindicais e de associações profissionais (art. 21º);
- Proibição do despedimento por motivos políticos e ideológicos (art. 22º);
- Defesa do direito à greve (art. 23º);
- Proibição do lock-out (art. 24º).

O Trabalho Rural, nos termos do artigo 2º/4 do citado diploma, rege-se por legislação especial, sem prejuízo da aplicação subsidiária dos preceitos do código laboral.

### 2.2.15 Conclusões

- A legislação Cabo-verdiana institui princípios, direitos e oportunidades iguais para homens e mulheres, não existindo qualquer tipo de discriminação negativa. As leis Cabo-verdianas tomam, de um modo geral, uma posição neutral, não existindo leis de discriminação positiva de forma a acelerar os processos sociais igualitários e que favorecem os grupos mais vulneráveis. A lei não tem

---

<sup>7</sup> Excerto do Preâmbulo do Decreto-legislativo 5/2007 de 16 de Outubro

como uma das suas preocupações o direito costumeiro, e no plano social este tem hoje um valor cada vez mais reduzido;

- A agricultura constitui um sector quase totalmente omisso no plano legislativo. O sector da Agricultura alberga os mais pobres de Cabo Verde, sendo as mulheres maioritárias, e este silêncio legislativo, tendo em conta o tempo que perdura e a sua não inclusão na agenda legislativa do Governo, constitui um factor de persistência da iniquidade e desigualdade baseada no género. Pelo contrário, sectores emergentes na economia Cabo-verdiana como o dos Mercados financeiros conhecem uma taxa de cobertura legislativa quase plena. A omissão legislativa insere-se num contexto nacional em que não se prevê na Constituição da República a modalidade de fiscalização da constitucionalidade por omissão. Nestes casos, se torna difícil para um cidadão reclamar a inconstitucionalidade ou o não reconhecimento de um Direito com base na omissão legislativa;
- Os dados do recenseamento agrícola e inquérito de segurança alimentar demonstram a existência de um acesso limitado, bem como de um controlo deficitário das mulheres sobre os recursos naturais e serviços afins. As mulheres se relacionam com a terra recorrendo a mecanismos muito inseguros de exploração da mesma (como a parceira) e geralmente junto de terras menos produtivas;
- Ainda persistem figuras jurídicas contratuais que foram abolidas pelo Regime da Reforma Agrária e outras por esta criadas, mas também revogadas no contexto da II República. Estas formas de relação com a terra continuam a ser praticadas no seio do mundo rural, ou seja, continuam a existir no plano social embora juridicamente sem cobertura. Aliás, a existência do vazio legal nos vários domínios do sector agrícola, como sobre o reconhecimento da profissão do agricultor, a regulação dos tipos de agricultura (sequeiro e regadio), as formas de exploração directa e indirecta das terras (parcerias, arrendamento rural, usufruto para fins agrícolas), a definição de unidades de produção e gestão agrícola (bacias hidrográficas, zonas agro-ecológicas e zonas de montanha) e sobre o processo de criação de reservas agrícolas. Ainda carecem de cobertura jurídica nos seguintes domínios: associativismo comunitário; protecção social dos agricultores e das empresas familiares agrícolas; ordenamento do território com vocação agrícolas; empresas agrícolas (nomeadamente empresas familiares, comunitárias e pequenas e médias empresas); biodiversidade agrícola (recursos genéticos e investigação científica); conservação de solos agrícolas (erosão, salinização, desertificação, fertilidade, etc.). Especificamente, para incentivar o mercado agro-pecuário, há uma necessidade de serem regulamentadas as medidas agro-ambientais, financeiras (exemplo sobre os incentivos aos agricultores), medidas fitossanitárias e agro-comerciais, como também a qualidade, produção e certificação dos produtos agrícolas. Perante um sector da agricultura quase sem cobertura legislativa, as actividades desenvolvidas no seu seio são vulneráveis perante várias adversidades: estão excluídas do mercado formal, não são competitivas, são insustentáveis e imprevisíveis, como também a actividade não se torna tão atractiva ao investimento privado pois acumula uma série de condições insatisfatórias para as instituições financeiras e de crédito;
- Da legislação existente, há um conjunto de dispositivos legais que por omissão ou disposições generalistas, provoca situações de imprevisão jurídica relativa a segurança dos direitos individuais. Um exemplo é a Lei sobre a Expropriação por Utilidade Pública, que se apresenta bastante vaga e imprecisa face aos vários princípios orientadores do processo de expropriação por utilidade pública. As situações de interesse público deviam ser taxativamente enunciadas por lei, para que o expropriado tivesse conhecimento real sobre as situações em que podem ser ou não expropriados os seus bens, e não deixar ao cargo do poder discricionário da Administração Pública. Neste contexto, recomenda-se a criação de um regime jurídico onde se defina claramente a utilidade pública, estabelecendo concretamente as balizas e campos a que ela pode ser declarada de forma a conferir maior segurança fundiária e respeito ao direito da Propriedade. Recomenda-se, igualmente, a previsão de um modelo participativo de declaração da utilidade pública;

- O registo de terras é uma daquelas áreas críticas que carecem de melhorias. Ainda no mesmo plano, e relativamente à legalização dos títulos de posse da terra, no mundo rural esta constitui ainda um desafio para os agricultores e proprietários de terrenos agrícolas. Além de não existir regulamentações específicas para algumas formas indirectas de posse da terra como a parceria e o arrendamento rural, muitos terrenos pertencentes a privados (agricultores) não se encontram registados. Há aqui muito trabalho por se fazer e onde as ONGs e mesmo as Casas de Direito (recentemente criadas) poderiam apoiar as famílias rurais, os homens e as mulheres, em questões como o conhecimento dos seus direitos fundiários e o processo de registo de terras;
- A ausência de informações detalhadas a nível nacional sobre a gestão fundiária e sobre a situação do acesso à terra, desagregadas por sexo, é outra fragilidade do sector: cria dificuldades na formulação de políticas e estratégias nacionais de gestão da terra e água com enfoque de género. Torna-se, por isso, necessária a implementação de um sistema de seguimento e medição que permita avaliar o acesso, utilização e controlo dos recursos naturais no mundo rural, tanto no plano geral como no que diz respeito às questões de género. Para esse propósito, torna-se premente o desenvolvimento de indicadores específicos, tanto de natureza qualitativa como quantitativa. Impõe-se, também, a necessidade do reforço das capacidades institucionais e humanas dos diversos serviços do Estado, do sector privado e da sociedade civil no plano de produção e uso da informação desagregada por sexo e idade. Por último, recomenda-se a elaboração de uma carta de ocupação e vocação agrícola dos solos.

## 2.3 MOÇAMBIQUE

Moçambique situa-se na África Austral, entre a foz do Rio Rovuma e a República da África do Sul, e ocupa uma superfície de cerca de 799.380 Km<sup>2</sup> (cerca de 79,9 Milhões de hectares), com uma fronteira terrestre de 4.330 km e uma extensão da costa de 2.400 km.

Sobre a ocupação e vocação das terras de Moçambique, segundo um estudo realizado nos princípios dos anos 90, estimava-se que do total dos 79,9 milhões de hectares que o país dispõe, cerca de 36 milhões (45%) eram terras aráveis, das quais apenas cerca de 10% eram cultivadas. Entretanto, no ano 2008, através de um inventário nacional de terras conduzido pelo Governo que culminou com a elaboração de um “Zoneamento Nacional de Terras”, constatou-se que dos 36 milhões de hectares de terras aráveis, restam apenas cerca de 7 milhões de hectares disponível para a agricultura e outras actividades a elas ligadas. O país conta ainda com cerca de 120 mil hectares de terras infra-estruturadas e equipadas para a agricultura de irrigação, mas por várias razões que neste relatório são exploradas, apenas cerca da metade dessas terras estão actualmente irrigadas (50 mil hectares).

O país é caracterizado por ter abundantes recursos hídricos que se manifestam sob a forma superficial e subterrânea, sendo a sua principal fonte de alimentação a precipitação, caracterizado por uma grande diversidade climática com precipitações anuais que variam de 400 mm (sul) até 1.800 mm (norte), e uma complexa rede hidrológica, contando com um total de 106 bacias hidrográficas. Todavia, grande parte dos seus recursos hídricos tem origem nos países vizinhos, de onde provém cerca de 54% do escoamento superficial anual. Neste contexto, o país partilha com países vizinhos nove das 15 bacias existentes na região da SADC. As terras húmidas constituem uma parte considerável do território moçambicano, representando uma importante riqueza como *habitats* naturais para espécies selvagens e para a prática da agricultura.

Cerca de 78% da superfície do país é ocupada por florestas. A área coberta de florestas potencialmente produtivas, ou seja, contendo espécies de valor comercial, é de cerca de 20 milhões de hectares. Esta área representa cerca de 24% da superfície total do País. O volume comercial existente nesta área é de cerca de

22 milhões de m<sup>3</sup> de árvores em pé com um DAP (diâmetro, altura e peito) acima de 40 cm. Conta ainda com cerca de 9 milhões de hectares de parques nacionais e áreas de reservas de fauna bravia.

A população de Moçambique é estimada em pouco mais de 21 milhões de habitantes (INE, Censo 2007). Cerca de 70% representa a população rural, que sobrevive da agricultura de subsistência. Por isso, o sector agrícola familiar de pequena dimensão corresponde a cerca de 99,7% do número total de famílias agrícolas, e 95,2% da área total nacional cultivada.

A produção agrícola é predominantemente feita em regime de sequeiro, dada as limitadas capacidades existentes de aproveitamento das ricas condições hidrológicas de que o país dispõe.

### 2.3.1 Enquadramento Constitucional

Ao abrigo da Constituição da República de Moçambique (CRM), a República Moçambique, define-se como um Estado independente, soberano, de Direito democrático e de justiça social e baseado no pluralismo de expressão, na organização política democrática e no respeito e garantia dos direitos e liberdades fundamentais dos seus cidadãos (artigo 1º, 2º e 3º).

O Estado moçambicano, nos termos do artigo 4º da Constituição, reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade moçambicana, na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição.

Dos objectivos do Estado moçambicano, destacam-se a defesa e a promoção dos direitos humanos e da igualdade dos cidadãos perante a lei, e a afirmação da identidade moçambicana, das suas tradições e demais valores socioculturais (Artigo 11º).

A nível da recepção do direito internacional, nos termos artigo 18º, os tratados e acordos internacionais, validamente aprovados e ratificados, vigoram na ordem jurídica moçambicana após a sua publicação oficial, e enquanto vincularem internacionalmente o Estado moçambicano. As normas do direito internacional têm na ordem jurídica interna o mesmo valor que assumem os actos normativos infraconstitucionais emanados da Assembleia da República e do Governo, consoante a sua respectiva forma de recepção.

No quadro dos princípios gerais que orientam a consagração dos Direitos, Deveres e Liberdades Fundamentais, se destacam os princípios da universalidade e igualdade (artigo 35º) e da igualdade de género que consagra que o homem e a mulher são iguais perante a lei em todos os domínios da vida política, económica, social e cultural (artigo 36º).

A CRM fixa, ainda, que todos os actos visando atentar contra a unidade nacional, prejudicar a harmonia social, criar divisionismo, situações de privilégio ou discriminação com base na cor, raça, sexo, origem étnica, lugar de nascimento, religião, grau de instrução, posição social, condição física ou mental, estado civil dos pais, profissão ou opção política, são punidos nos termos da lei.

A interpretação dos preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais deve ser realizada de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, e com a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (artigo 43º).

Relativamente aos Direitos, Liberdades e Deveres, a Constituição da República de Moçambique consagra um conjunto de princípios e regras específicas, que apoiam de forma directa e indirecta a igualdade de género,

nomeadamente o direito à organização social (artigo 78º), direito de petição, queixa e reclamação (artigo 79º), direito de resistência (artigo 80º), direito de propriedade (artigo 81º), direito à herança (artigo 83º), direito ao trabalho (artigo 84º), a liberdade sindical (artigo 86º) e o Direito a um ambiente são (artigo 90º). No plano da organização económica do país, a Constituição consagra que os recursos naturais situados no solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental e na zona económica exclusiva são propriedade do Estado. A economia Moçambicana desenvolve-se através da coexistência do sector público, privado e cooperativo (artigo 99º).

O aproveitamento dos recursos naturais é determinado pelo Estado segundo interesses nacionais (artigo 102º).

No que concerne aos sectores da economia, a agricultura é classificada pela Constituição como sector base do desenvolvimento do país, devendo o Estado promover o desenvolvimento rural (artigo 103º). Ao sector familiar se lhe reconhece o seu papel fundamental na economia (artigo 105º), como também da produção em pequena escala (artigo 106º).

As disposições constitucionais relativas à terra, consagram que o Estado é o único proprietário da terra, não podendo esta ser vendida ou por qualquer outra forma alienada, nem hipoteca ou penhorada. Às pessoas individuais e colectivas são conferidos direitos de uso e aproveitamento da terra, os *DUATs*, tendo em conta fins sociais e económicos (artigos 109º e 110º). Relativamente à titularização do direito de uso e aproveitamento da terra, o Estado igualmente reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação, salvo havendo reserva legal ou se a terra tiver sido legalmente atribuída a outra pessoa ou entidade (artigo 111º).

No domínio da organização social, a Constituição reconhece o papel fundamental para o desenvolvimento que as autoridades tradicionais desempenham (artigo 118º), bem como o papel importante que igualmente desempenham a família (artigo 119º), a infância (artigo 121º) e nomeadamente a mulher (artigo 122º).

### 2.3.2 Quadro Jurídico-Institucional da Terra

Segundo a legislação sobre a terra moçambicana, apesar de a terra ser propriedade do Estado, todos e qualquer cidadão tem acesso livre à mesma.

Com efeito, segundo a Lei de Terras (artigos 11º e 12º), podem ser sujeitos do direito de uso e aproveitamento da terra - DUAT as pessoas nacionais, colectivas e individuais, homens e mulheres, bem como as comunidades locais e mediante:

- a. ocupação por pessoas individuais e pelas comunidades locais segundo as normas e práticas costumeiras no que não contrariem à Constituição;
- b. ocupação por pessoas individuais nacionais que, de boa-fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos;
- c. autorização do pedido apresentado ao Estado por pessoas individuais ou colectivas.

O DUAT obtido em cada uma destas situações é igual e gera os mesmos efeitos. Não há DUAT mais forte e menos forte perante a lei. Por isso, mesmo quando as comunidades locais ou os camponeses individualmente considerados ou quando enquadrados nas suas famílias não possam provar seus direitos por falta de registo ou documento correspondente, o seu direito não ficará prejudicado. Para este efeito

basta apresentar prova testemunhal de familiares e vizinhos, ou mesmo através de prova pericial a que então ao juiz ou ao agente da administração pública se impõe (artigos 14º e 15º da Lei de Terras).

Um outro aspecto inovador da legislação moçambicana de terras e que tem merecido aplausos além das fronteiras é o facto de considerar a comunidade local como sujeito do DUAT, ao mesmo tempo como actor da administração e gestão da terra ao lado dos órgãos locais do Estado.

O papel da Comunidade como gestora da terra é mais adiante discutido neste relatório.

A Lei de Terras apresenta a comunidade como uma entidade social de pessoas e território, estruturada ou organizada à volta de um interesse. São, portanto, três os elementos ou requisitos mínimos exigidos pela lei:

- *humano*: grupo de famílias e indivíduos. Este grupo, não é uma soma qualquer de pessoas, mas sim trata-se de pessoas que constituem um certo “agrupamento” ou seja, comporta uma certa organização e daí o elemento institucional, no sentido de que é algo duradouro e estável;
- *territorial*: a área ocupada pela comunidade, cuja extensão deve ser, em princípio, não superior a área de localidade;
- *finalístico*: interesse de salvaguardar ou garantir a posse e uso da terra ou de outros recursos naturais ou simplesmente de lugares histórico-culturais.

É precisamente a partir da combinação dos três elementos acima referidos que identificamos e definimos a comunidade.

A comunidade local pode comportar menor ou maior número de pessoas (famílias e indivíduos). O território da comunidade pode abarcar partes de duas ou mais localidades limítrofes, mas não poderá, em princípio, abarcar duas ou mais localidades inteiras. No entanto, um grupo de comunidades locais pode associar ou organizar-se de alguma maneira, de forma a promoverem a delimitação de uma área comum, estando todas elas envolvidas e representadas no processo de delimitação que culminará com a indicação desse facto no registo cadastral e na emissão pelo Estado da respectiva certidão de delimitação.

Como já foi apontado,

*“vista de fora, a Comunidade Local torna-se então depositária dos conhecimentos de quem ocupa o quê, assim como a entidade administradora desses complexos moldes de uso local da terra. Portanto, desempenha uma série de funções para o Estado a baixo custo, e que representariam para as estruturas estatais um desafio difícil de suprir se de repente houvesse uma mudança na lei”<sup>8</sup>.*

Dependendo de cada circunstância, a comunidade mudará de forma, de dimensão em termos de áreas e de interesses perseguidos. A comunidade não pode ter uma forma uniforme, porquanto ela não passa de um mecanismo “inventado” que visa atingir os indivíduos na realização dos seus direitos e interesses.

Ao abrigo da Lei de terras e doutras leis que versam sobre os recursos naturais, incluindo a legislação sobre o ordenamento do território, bem como a legislação sobre os órgãos locais do Estado, a comunidade local aparece como um mecanismo jurídico através do qual é permitido aos cidadãos exercerem colectivamente os direitos de acesso aos recursos naturais e, por outro, os direitos de participação na administração e gestão desses mesmos recursos. Assim, a comunidade local desempenha dois papéis diferentes mas

<sup>8</sup> Dutch Report: Mozambique Land and Natural Resource Policy Review, elaborado por André Jaime Calengo et al para a Embaixada da Holanda em Moçambique, Maputo, Setembro, 2007 (memeo).

complementares entre si: como sujeito de direito (DUAT e outros direitos sobre os recursos naturais) e, como actor na administração dos recursos naturais.

Como *sujeito de DUAT*, a comunidade é um mecanismo que serve para representar e expressar os direitos da terra e sobre os outros recursos naturais dos membros que a integram.

A comunidade local tem de ser encontrada a partir da relação entre as pessoas e a terra, ou melhor, no sistema de posse e uso da terra. Ora, tais sistemas são vários e variados. Por exemplo: no Niassa, nas comunidades da região de Mbadeze, no distrito do Lago, situadas na estrada que vai da Cidade capital provincial (Lichinga) para Metangula (sede do distrito do Lago), as famílias locais não têm terras próprias, mas todos usam o mesmo espaço sendo a regra a de quem chegou primeiro e quem tem mais forças e recursos para desbravar e semear mais terrenos. Mesmo as terras em pousio, deixadas por uma família podem ser tomadas na campanha seguinte por uma outra família, sempre quando se verificar um aparente abandono pelo ocupante inicial ou anterior. O sistema do uso da terra consiste na movimentação em bloco de toda a aldeia (famílias) de uma área para outra à volta da aldeia onde estão situadas as casas de habitação.

Neste cenário a terra é única, as fronteiras são dadas pelas machambas que por sua vez se encontram dentro de um espaço territorial mais vasto, correspondente ao domínio da autoridade tradicional local. Em consequência, o DUAT é único. Nas suas relações internas e externas, a co-propriedade (DUATs eventualmente diferentes em quantidade, mas sempre iguais em qualidade) funciona automaticamente e intensamente. Mas atenção aqui, dos membros aí residentes, nem todos têm interesse sobre a área agrícola, pois nem todos são agricultores necessariamente, podendo alguns deles terem apenas interesse sobre outras áreas e para outros fins, como corte de madeira, extracção de lenha ou carvão, caça, etc. Há, evidentemente, aqui duas comunidades:

- a comunidade local supra, constituída pelo agrupamento maior integrado por todos os residentes do espaço territorial em causa, e representada pela respectiva liderança comunitária, o régulo ou um líder comunitário qualquer. Os interesses desta comunidade recaem sobre todo o espaço territorial e o conjunto dos recursos naturais nele existentes. Esta comunidade tem natureza pública e desempenha essencialmente a função administrativa e gestionária da terra e dos outros recursos naturais locais;
- a comunidade local, integrada pelas pessoas ocupadas no uso e aproveitamento da área agrícola, habitacional, mineira, corte de lenha, da água. Esta é a verdadeira comunidade local, referida nos artigos 11º e 12º da Lei de Terras: agrupamento de pessoas visando à defesa de uma dada área (agrícola ou depositária de um dado recurso natural ou vestígios de uso e valor histórico-cultural). Por isso, esta tem natureza privada.

Ainda neste cenário, as duas comunidades podem coincidir quando visam à defesa da totalidade dos recursos naturais, mas aí não se trata necessariamente de uma comunidade para o exercício do direito de uso e aproveitamento da terra. Pode ser que se proceda, em consequência, à delimitação de todo o território de toda esta “comunidade maior” mas as razões aqui têm que ser mais ponderadas e justificadas como mais adiante será discutido.

Uma situação diferente é aquela que nos foi dada a observar na região de Cóbue no mesmo Distrito do Lago e portanto na mesma província. Cada uma das famílias desta localidade tem a sua terra, seu espaço de domínio a partir de uma estratificação que parte do agregado familiar para grupos de famílias ou linhagens familiares, subindo para sub-rogados ou *ndunas* até chegar ao regulado ou comunidade local maior.

Neste cenário, cada agregado familiar é soberano em relação à sua machamba. O mesmo acontecendo à linhagem e ao sub-regulado (*nduna*). O território da comunidade (*djiko*) é assim constituído de tantas sub-comunidades, pelo menos quantas *ndunas* existem. Todavia, tanto a comunidade maior como as comunidades menores são aqui definidas em função de um agregado de interesses sobre os recursos naturais e outros condicionalismos histórico-culturais aí existentes. Mas a comunidade local da Lei de terras tem de se estruturar necessariamente a partir de interesses e direitos específicos ligados ao uso e aproveitamento da terra ou doutros recursos naturais.

Portanto, uma “verdadeira” comunidade local na perspectiva privada surgiria se um grupo destes agregados familiares decidisse unificar os seus terrenos num único terreno, para melhor proteger os seus direitos ou mesmo para implementarem um projecto conjunto de produção ou empreendimento ligado à terra ou a outros recursos naturais. A representação desta comunidade local não coincide necessariamente com a representação personificada nas lideranças comunitárias definidas no quadro das regras de organização e funcionamento da Administração estatal a nível da base, de que o Decreto 15/2000, de 20 de Junho é um dos seus instrumentos. A representação desta forma de comunidade local será aquela que o próprio grupo decidir. Por isso, ciente desta realidade, de que os mecanismos de representação e actuação da comunidade maior não seriam os mais adequados e legítimos para a comunidade menor ou infra, o legislador estatuiu que tais mecanismos fossem objecto de tratamento numa lei própria (vide artigo 30.º da Lei de Terra). E isto porquê? Por se tratar do direito de uso e aproveitamento da terra, diferido a um grupo que não agrupa necessariamente todos os residentes da comunidade maior.

Nos actores institucionais que directa e indirectamente intervêm na administração e gestão da terra, há que separar os actores públicos a quem cabe a administração e gestão central da terra, neste caso o Ministério da Agricultura através da Direcção Nacional de Terras e Florestas- DNTF, às outras instituições públicas que de igual modo **intervêm** o lado da DNTF nessa função, bem como aos actores não estatais que a lei igualmente directa ou indirectamente atribui um papel relevante.

O primeiro actor da administração da terra e das florestas e fauna bravia é o Ministério da Agricultura (MINAG), através da Direcção Nacional da Terra e Florestas (DNTF). A DNTF supervisiona a implementação da política governamental da terra, e fornece apoio técnico aos serviços de nível provincial e distrital. A DNTF é responsável pelo Cadastro Nacional de Terras, que consiste no registo de todas as terras do país, incluindo por regiões e províncias, reflectindo, entre outros dados, a situação jurídica das terras (quem a ocupa) e económica (como e para o quê está a ser usada ou não). Tal cadastro está a ser actualmente desenvolvido numa perspectiva “multifuncional” de forma que incorpore os dados de diversos sectores num simples cadastro.

### 2.3.3 Quadro Jurídico-Institucional da Água

O direito de acesso à água é previsto na Lei das Águas, Lei n.º. 16/91, de 3 de Agosto.

Esta Lei ficou muito tempo sem ser regulamentada e só recentemente (2007), portanto, mais de 15 anos depois, é que o Governo dotou-a de um regulamento, através do Decreto n.º. 43/2007, de 30 de Outubro, que aprova o “Regulamento sobre o Licenciamento e Concessões de Água, o qual veio a ser aprovado simultaneamente com uma nova Política de Águas (Resolução n.º. 46/2007, de 30 de Outubro).

Até essa altura, o Governo tinha parcialmente regulamentado alguns aspectos específicos da Lei, concretamente, a questão da intervenção do sector privado na gestão da água para o consumo e da questão tarifária da água para consumo, com a aprovação, respectivamente, do quadro de gestão delegada da água

(Decreto n.º 72/98, de 23 de Dezembro) e da política tarifária de águas (Resolução n.º 60/98, de 23 de Dezembro).

De notar que a primeira política de águas vinha contida na própria Lei das Águas de 1991, a qual foi “actualizada” pelo Governo em 1995 com a aprovação de uma “Política Nacional de Águas”, através da Resolução n.º 7/95, de 8 de Agosto, que entretanto veio agora ser revista.

O primeiro aspecto distintivo entre a política de águas de 1995 e a de 2007, para além de uma maior sistematização desta última<sup>9</sup> tem a ver com o objectivo central que ambas prosseguem: “a Política Nacional de Águas de 1995 não deu ênfase à água como recurso para o desenvolvimento socioeconómico” (preâmbulo da Política de Águas de 2007). Pois, esta última procura ter em conta a dinâmica social nesta área.

Nessa senda de objectivos, o fim principal da nova política de águas é o de facilitar um maior provimento da água aos utentes, tanto em quantidade, como em qualidade. Contrariamente à política de 1995, a nova Política dá maior ênfase à participação da mulher e à interacção entre os diversos sectores e níveis, e especialmente os municípios e as autoridades locais.

Com o fim de facilitar uma maior cobertura no abastecimento de água, a nova política eleva a meta do Governo de cobertura da água potável para as áreas rurais até 2015 para 70% da área total do país (ponto 2.1), e isto tendo em vista as Metas de Desenvolvimento do Milénio adoptadas pela ONU. Na política de 1995, esta meta situava-se no 40% (ponto 8.2 da Política Nacional de Águas de 1995) para o período de 1995 a 2000. No que tange ao abastecimento da água nas áreas urbanas e peri-urbanas, a nova política (2.2) também alarga a cobertura para 70% (até 2015) contra a cobertura de 50 a 80% da política anterior. Para todos os efeitos, dá-se relevância que a longo prazo se tenha uma cobertura universal em todo o país.

Por outro, a nova política é mais abrangente, pois visiona águas para diversos fins, como: irrigação, desenvolvimento socioeconómico, energia hidroeléctrica, indústria, pescas, turismo, usos agrários e navegação (ponto 3). Para além de um maior desenvolvimento de cada um destes temas, a política ilustra o aspecto fundamental da água relacionada com doenças como malária e cólera. Ilustra claramente o aspecto das cheias e secas cíclicas e a grande vulnerabilidade do país.

Da leitura da nova política transparece que ela também teve como alavanca orientadora as Metas de Desenvolvimento de Milénio (MDM) aceites pelo Governo moçambicano. Como se sabe as MDM foram adoptadas na sequência da Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo em 2002.

Entre os princípios fundamentais em que a nova Política das Águas se baseia, destacam-se:

- Satisfação das necessidades básicas da população;
- Participação dos beneficiários, em particular das associações de utentes;
- Reconhecimento do papel da mulher na provisão do abastecimento de água;
- Valor da água;
- Integração dos aspectos institucionais;

---

<sup>9</sup> A nova política está dividida em quatro partes: parte I aborda a visão, os principais objectivos e as políticas fundamentais para o sector das águas. A parte II trata das necessidades de água e ainda de secas e cheias. A parte III lida com a gestão integrada de recursos hídricos e do uso da água. A parte IV trata de questões transversais como económicos e financeiros, participação do sector privado, quadro institucional e jurídico e capacitação institucional.

- Harmonização dos interesses das comunidades locais com os do sector privado;
- Gestão integrada dos recursos hídricos;
- Descentralização na gestão dos recursos hídricos;
- Capacitação institucional;
- Intervenção do sector privado e dos municípios;
- Águas para: irrigação, desenvolvimento socioeconómico, energia hidroeléctrica, indústria, pescas, turismo, usos agrários e navegação;
- Redução da vulnerabilidade a cheias e secas cíclicas

A satisfação das necessidades básicas constitui uma questão de máxima prioridade sobre as demais necessidades. A participação dos beneficiários durante as fases de planificação, implementação e gestão da operação e manutenção é incentivada, de modo a providenciar serviços de acordo com os desejos e capacidades económicas dos próprios beneficiários, melhorando a sustentabilidade dos sistemas tendo como princípio o valor da água como um bem com valor económico e social.

A integração dos aspectos institucionais considera-se importante. A gestão operacional dos recursos hídricos e o abastecimento de água e saneamento devem ser descentralizados a entidades autónomas, as quais deverão tornar-se auto-suficientes financeiramente para melhoria da sua gestão, reforço dos seus recursos humanos e construção de infra-estruturas físicas.

Segundo a nova política, o Governo deixará de intervir directamente na implementação de serviços, sendo o seu papel fundamental o de incentivar e regulamentar os seguintes sectores: estabelecimento de prioridades, aquisição e fornecimento de informação, definição dos níveis mínimos de serviços, realização de investimentos directos e avaliação de pedidos e compromisso dos beneficiários a médio prazo.

A Política de Águas defende a coordenação e integração das acções com outras políticas do Governo, incidindo sobre os sectores da administração local, saúde, agricultura, indústria e finanças, etc. e de modo a se satisfazerem as necessidades dos actuais e futuros beneficiários, tendo em conta os impactos ambientais e a conservação dos recursos hídricos para o futuro.

Assim, a política de investimento no sector das águas deverá balancear o desenvolvimento e o alívio à pobreza, permitindo a capacitação institucional de modo a efectivar-se a descentralização e a tomada de decisões por agentes locais juntos dos próprios utentes e clientes.

O sector privado pode assumir os serviços de construção de infra-estruturas para a gestão da água, nomeadamente para utilização da água bruta bem como para o abastecimento de água e saneamento.

É preciso notar que na actual Lei das Águas toda a primeira parte é dedicada ao estabelecimento de uma política nacional de água pelo que a nova política, aprovada em 2007 tem claramente objectivos de vir derrogar ou actualizar muitos destes elementos e informar toda uma nova concepção sobre o acesso e uso da água<sup>10</sup>.

No quadro jurídico e institucional vigente, entende-se que o direito da água é uma prerrogativa de todos os cidadãos, seja água para o consumo como água destinada às actividades económicas (preâmbulo).

---

<sup>10</sup> O que poderá acontecer será possivelmente a supressão na futura lei de toda a parte relativa à política como tem sido a tendência actual na estratégia legislativa do país com a separação do documento de orientação política (aprovado pelo executivo) com o documento regulamentador dessa política através da lei aprovada pelo parlamento.

Nesse contexto, a água ou recursos hídricos são definidos como todas as “águas interiores, superficiais e os respectivos leitos e as subterrâneas, quer brotem naturalmente ou não” (artigo 1º).

Na definição do regime de acesso destes recursos, a Lei das Águas antes reafirma no seu artigo 1º o já referido princípio constitucional segundo o qual tais recursos são propriedade do Estado e fazem parte do domínio público (artigo 98º da Constituição).

Desta definição compreende-se que toda a água, desde que em seu estado natural e primário, incluindo as águas das chuvas depositadas num dado terreno, é tida como propriedade do Estado, havendo assim pouca margem para que alguma água fique fora deste regime. Ou seja, dificilmente encontraremos água privada a não ser água pública embora seja sujeita, em alguns casos, a regime de uso privado, ou melhor, uso privativo. Daí a contraposição entre “águas de uso comum” e “águas de uso privativo” (artigo 21º, nº.1).

O regime do domínio público permite que todos possam beneficiar-se dela a qualquer momento e quando quiserem e só excepcionalmente é permitido que a mesma seja usada em regime privativo e neste caso quando haja necessidade de se viabilizar um projecto económico do particular e não com o mero intuito de exercer o direito de excursão de terceiros (vide preâmbulo).

Existem, portanto, dois regimes de acesso à água pública (artigo 21º), o regime geral (usos comuns) e o regime excepcional, (usos privativos).

#### *Usos comuns*

Os usos comuns são definidos (artigo 21º, nº 2) como aqueles que “visam, sem o emprego de sifão ou de meios mecanizados, a satisfazerem as necessidades domésticas, pessoais e familiares do utente, incluindo o beberamento de gado e a rega em pequena escala”.

Os usos comuns são gratuitos e livres, e realizam-se sem a necessidade de prévio licenciamento ou concessão (artigo 22º, nº 1), ou seja, não carecem de uma autorização administrativa. Isto faz parte das regras básicas do regime do domínio público. São realizados, portanto, espontaneamente por todos os interessados, mais ou menos ao mesmo tempo, e em condições iguais, cada um dependendo da suas necessidades e capacidades. Este regime mostra-se particularmente benéfico para as comunidades locais rurais.

Para além disso, a Lei das águas estabelece que aos titulares do DUAT, e por via de consequência, às comunidades locais é lhes permitido (artigo 23º):

- utilizar para a satisfação das suas necessidades domésticas e das necessidades normais e previsíveis da agricultura as águas dos depósitos, isto é, dos lagos, lagoas e pântanos existentes no respectivo talhão, desde que sejam em quantidades razoáveis, pois que para grandes quantidades necessitam de licença ou concessão administrativa;
- utilizar as águas das nascentes, correndo livremente, que não transponham os limites do respectivo talhão ou não se lancem numa corrente, ou seja, não formem um rio ou ramal ou afluente de um outro rio;
- ter igualmente o direito de uso das águas subterrâneas desde que não incluídas em “zona de protecção hídrica”.

Também podem usar livremente as águas pluviais. Todavia, a acumulação das águas das chuvas em quantidades excessiva no interior do talhão carece de autorização (licença ou concessão) da entidade competente.

Finalmente, é previsto o uso livre por qualquer cidadão da água dos rios, desde que em quantidades razoáveis no contexto do uso comum (artigos 21 ° e 22°).

#### *Usos privativos*

Se realizam em condições mais ou menos exclusivas, por alguém ou por alguns que tenham sido, para o efeito, previamente autorizados pelo Estado e, por regra, mediante o pagamento de uma determinada taxa.

Tal autorização pode decorrer da lei, de uma licença ou contrato (artigo 21 °, n.º. 1).

No primeiro caso tem a ver com o facto da Lei das Águas reconhecer a uma pessoa, pelo facto de ser titular de um direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT), o direito de uso e aproveitamento das águas que se encontrem no interior do seu terreno ou junto das imediações deste para as necessidades pessoais e da sua actividade agrícola desde que em quantidades razoáveis (artigo 21º, n.º. 3).

Os usos e aproveitamentos privativos por licença e concessão se reportam a autorizações que podem ser mais ou menos temporárias e em quantidades limitadas (licenças) ou mais ou menos duradouras e em quantidades maiores (concessão).

Resumindo, deste quadro tem de se concluir que os titulares de direitos fundiários têm acesso livre à água para as suas necessidades domésticas, de agricultura, construção que se encontra à sua volta, incluindo a água dos rios, desde que em quantidades razoáveis no contexto do uso comum (artigo 21º e 22º). De igual modo podem solicitar acesso especial através do regime de usos privativos.

Clarificando, espelha-se a partir desses dados que para a sua agricultura comercial, beberamento de gado no contexto de uma actividade pecuária realizada em moldes comerciais ou qualquer outra actividade industrial ou de construção, etc., o acesso à água, mesmo para os detentores de direitos fundiários, deve-se processar ao abrigo do mecanismo de uso privativo através da licença ou concessão administrativas (artigo 32 º e seguintes).

### **2.3.4 Conclusões**

- Os quadros jurídicos e institucionais da terra e água em Moçambique são muito abrangentes na promoção dos direitos dos cidadãos e das comunidades locais, incluindo os direitos da mulher;
- Tanto as políticas de terra e como de água assentam no respeito e igualdade de direitos entre o homem e a mulher. Particularmente, a política de água procura assegurar as necessidades de água para abastecimento às populações, ao ambiente e a irrigação, deixando a responsabilidade da comunidade local decidir sobre outros usos sem prejudicar os usos comuns;
- Além do mais, o sector agrário possui uma “Unidade de Género” que tem por objectivo assegurar a integração das questões de género em todas as áreas de intervenção e programas. Entretanto, esta realidade está longe de ser concretizada, verificando uma visão a nível de alguns planificadores e decisores de políticas segundo a qual a questão de género não é tão importante;
- Hoje é inegável que o país atingiu muitos avanços e pode atingir maiores avanços ainda na implementação das suas políticas e marcos legais, os quais expressamente visam assegurar os direitos de todos os moçambicanos no acesso à terra e aos recursos naturais, num marco de justiça, equidade e igualdade de género;

- Existe no país um reconhecimento da necessidade da defesa dos direitos da mulher através da intervenção da sociedade civil, através de uma gama de organizações não governamentais, como por exemplo o Fórum Mulher, que congrega diferentes organizações que lutam pelos direitos da mulher. Por outro lado, o Governo tem mostrado uma clara vontade política no reconhecimento dos direitos da mulher, quando assume compromissos internacionais através da adopção de instrumentos internacionais acima apontados, bem como quando no plano interno, criou um Ministério específico para as questões da mulher, o Ministério da Mulher e da Acção Social (MMAS). O mesmo verifica-se na orientação governamental para a criação de uma Unidade de Género em cada ministério. Este é um ponto muito forte e de partida para a defesa dos direitos da mulher;
- No entanto, o trabalho realizado durante o projecto, incluindo este estudo e as discussões que foram tendo lugar até aqui, permite-nos, para além destas conclusões, trazer algumas questões que julgamos pertinentes partilhar com vista a dar continuidade a esta reflexão sobre a questão do acesso à terra e à água pela mulher, aos diferentes níveis de opinião e decisão, visando melhorar e aumentar os avanços até aqui alcançados;
- *Um tratamento na legislação da questão da terra desconexão da questão geral dos recursos naturais.* A Lei de Terras não passa muito de ser uma lei agrária, ou seja, uma lei que trata do acesso da terra para a agricultura. Com efeito, se bem que a Lei de terras oferece um quadro geral e aberto de administração e gestão da terra para todos os fins sociais, incluindo construção, habitação e indústria, a mesma não cuida do facto da terra estar intimamente ligada a outros bens ou recursos naturais, como: água, floresta e fauna bravia em particular. Ora, o acesso a estes recursos pelo titular do DUAT, por mais que se trate de uma floresta de pequena monta ou de animais bravios de pequeno porte e integrados na chamada caça miúda, sempre se reporta à legislação específica sobre estes recursos, não valendo o seu título de DUAT para o acesso a estes recursos, incluindo a água para o consumo doméstico e o consumo normal para a agricultura.

As leis do ambiente e do ordenamento do território procuram preencher este vazio da Lei de terras mas não o fazem de uma forma clara.

Tudo isto, cria por outro lado, uma multiplicação de órgãos e mecanismos de administração e gestão a nível do Estado, cuja coordenação inter-institucional nem sempre é a melhor. Ao mesmo tempo, o papel do Ministério da Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) como órgão coordenador na acção destes órgãos em relação ao ambiente e aos recursos naturais não é muito claro, e fica muito longe das expectativas.

Apesar de existirem órgãos de coordenação institucionais legalmente estabelecidos, ainda está-se muito longe de atingirmos uma gestão adequada e sustentada dos recursos de água e terra no país. Isso deve-se à falta de uma visão e de uma abordagem integrada e multissetorial durante a planificação e elaboração da estratégia de implementação. Por exemplo, um dos constrangimentos actualmente vividos em relação à água para irrigação é a poluição deste recurso, devido à actividade de exploração mineira. Por outro lado, segundo o que foi acima referido, o mau estado das vias de acesso (estradas secundárias e terciárias) dificultam o acesso aos insumos e sistemas de irrigação. Ainda, indo mais longe, e tendo em conta que a maior parte dos membros das associações de camponeses são mulheres e a maioria dos membros dos comités de terra, água e outros recursos naturais são homens, é crucial que um trabalho de coordenação multissetorial (MINAS, Educação, Agricultura, Administrações locais/CCD) seja feito com vista a capitalizar as diferentes sinergias durante a elaboração das políticas e estratégias do sector de água e terra, em particular.

- *Existência e persistência de uma dualidade entre direitos consagrados nas normas escritas e a realidade decorrente das normas e práticas consuetudinárias*

A questão da dualidade entre os direitos consagrados na legislação moçambicana e as normas práticas consuetudinárias é particularmente pertinente numa análise da situação das questões de género na posse e acesso à terra e outros recursos naturais. Se por um lado existe um reconhecimento constitucional da igualdade de género, a Lei de Terras legitima as práticas e normas costumeiras consuetudinárias desde que as mesmas não contrariem a Constituição (vide artigo 12º da LdT), o que pode criar algum paradoxo ao nível da implementação dos direitos consagrados na Lei quando a Constituição, ela própria, não é algo que tem força presente no seio das comunidades. Até porque as mesmas mal a conhecem, e a reacção habitual delas é de ver tudo o que está contra as suas normas como algo contra elas próprias, como algo que está contra a sua identidade e por isso algo contra o qual é preciso resistir senão mesmo combater.

Apesar do compromisso assumido pelo Governo moçambicano, quer a nível legislativo, quer a nível das políticas e programas relativamente à igualdade de género, verifica-se que, ao nível da formulação de estratégias e implementação de programas, poucos resultados têm sido alcançados com respeito à integração das questões de género.

Na realidade, aquilo que se assiste actualmente é ainda a dominação de um discurso e práticas de cariz patriarcal que perpetuam a submissão da mulher e traduzem-se numa vulnerabilidade desta ao nível dos direitos de acesso e posse à terra e a outros recursos naturais.

Um facto interessante foi reportado no distrito de Macossa (província de Manica) durante a preparação deste relatório: uma mulher recusou participar no programa de apicultura promovido pelo projecto de segurança alimentar e nutricional, alegando que é uma actividade meramente de homens. Esta, pelo menos, era a concepção social e cultural desta mulher.

Assim, temos por um lado uma realidade com duas faces e nem sempre reconciliadas: muitas conquistas no plano jurídico com o reconhecimento do direito à terra tanto pelo homem como pela mulher e considerando todas as formas de aquisição do DUAT (costumeira, por autorização do Estado e por ocupação de boa-fé) e a reafirmação do direito consuetudinário como principal fonte de regulação do acesso, uso e posse da terra, incluindo a transmissão por herança, pela maioria da população moçambicana, mas por outro lado, ficando a mulher apanhada nessa encruzilhada com a qual muitas vezes se conforma ou se resigna, dado que tanto as práticas com base na lei escrita, como as práticas com base na lei costumeira muitas das vezes lhe são adversas.

É precisamente este cenário social que precisa ser encarado e de uma forma criadora, participativa e consensual através de um processo de transformação social contínuo, incluindo através da acção coordenada das instituições oficiais, nomeadamente a nível das dimensões estruturais de subordinação e vulnerabilidade da mulher.

- *Desconhecimento pela mulher dos direitos e constrangimentos no acesso aos mecanismos e instâncias administrativas e judiciais que poderão fazer valer seus direitos*

A nível do conhecimento dos direitos que lhe são reconhecidos legalmente no âmbito da posse de terra, o panorama varia de comunidade para comunidade. Não obstante, poderá dizer-se que o nível de conhecimento e consciencialização dos direitos é, de uma forma geral, reduzido. Há áreas específicas em que determinadas organizações estão a trabalhar (ORAM, ACTIONAID, VISÃO MUNDIAL) em que o nível de conhecimentos é maior.

Mesmo quando a mulher tem conhecimento, não tem acesso aos mecanismos jurídicos formais, devido a questões de custos, tempo/distância e falta de domínio do Português, que é a língua oficial e única usada pelas instituições do Estado de tutela de direitos (administração pública, Gabinetes da Procuradoria da República, tribunais, etc.). Sendo no contexto da justiça tradicional que haverá mais hipótese de se fazer valer os direitos das mulheres, há então a necessidade de se trabalhar mais a este nível.

- *Reduzida representatividade efectiva da mulher nas associações e comités de gestão de água locais*

De uma forma geral, regista-se por parte das organizações promotoras da criação de Comités Locais de Gestão de Recursos e Associações Locais, uma preocupação de incentivar e efectivar a participação da mulher. Tal consta dos objectivos estratégicos da maioria das organizações, numa tentativa de permitir à mulher o exercício de poder decisório e o exercício dos seus direitos de cidadania.

Se, por um lado, se tem registado um aumento da participação das mulheres em termos quantitativos, por outro lado, a efectiva participação das mesmas ao nível das tomadas de decisão é ainda reduzida. Dado o preponderante papel da mulher no uso e gestão dos recursos naturais será determinante que esta tenha voz activa ao nível das decisões em relação à gestão destes recursos. Os comités locais de gestão de recursos naturais constituem os fóruns adequados para que a mulher assuma um papel mais decisivo de controlo sobre os recursos naturais, potencialmente moldando-os de acordo com os seus interesses e atenuando a sua situação de vulnerabilidade. Para mais, uma maior e mais efectiva participação da mulher, estará a contribuir para a progressiva mudança do quadro social tradicional, conferindo-lhe um papel formalmente mais decisório, contribuindo para a igualdade entre homens e mulheres.

Existe um reconhecimento ao nível das políticas oficiais, nomeadamente ao nível da Política Nacional de Águas e do Plano Estratégico de Água e Saneamento, da necessidade de haver a participação da comunidade na planificação, implementação e gestão das infra-estruturas de abastecimento de água e saneamento, colocando-se particular enfoque no papel da mulher. Este enfoque é baseado no reconhecimento da responsabilidade tradicionalmente atribuída à mulher da recolha de água, e nas questões de higiene e saneamento tanto a nível do agregado familiar assim como do espaço comunitário.

A mulher é efectivamente quem mais sofre com respeito aos problemas de acesso à água, seja por falta desta, seja pelas distâncias a que as fontes de água se encontram. O impacto da questão da água vai para além da estratégia de sobrevivência, na medida em que o tempo e esforços canalizados na recolha desta diminui as possibilidades de acesso à escolarização formal e a actividades produtivas de rendimento, limitando assim o seu desenvolvimento socioeconómico.

A participação efectiva das mulheres nos Comités de Água e Saneamento e Higiene torna-se assim imperativo, conferindo-lhes um papel decisório e um envolvimento nas responsabilidades técnicas.

- *Deficiente recolha e tratamento de dados desagregados por sexo*

No decurso da realização do presente trabalho constatámos haver insuficiente informação desagregada por sexo, o que dificulta a caracterização e análise da situação da mulher em geral. Se ao nível dos levantamentos realizados pelo Instituto Nacional de Estatística já se verifica uma preocupação e inclusão da questão do género (havendo inclusive uma publicação recente específica de estatísticas com dados desagregados por sexo), ao nível do Ministério da Agricultura o mesmo não acontece.

A Estratégia de Género do Sector Agrário (MINAG, 2005), inclusive, reconhece esta lacuna, identificando como constrangimento o facto de os estudos e planos de acção do Ministério da Agricultura demonstrarem insuficiente pesquisa e integração das questões de género, preterindo o enfoque nos actores em favor dos

recursos. No processo de recolha de informação e tratamento de dados, estes não estão desagregados por sexo, não permitindo assim que haja uma caracterização efectiva da situação de género no sector.

Algumas atitudes no meio dos planificadores do sector agrário, tais como a não integração dos aspectos de gestão da terra e de outros recursos naturais nos CAP/TIA, a falta de integração de indicadores e outros aspectos de género no guião de monitoria do sector, a não desagregação da informação sobre os DUATs, mostram claramente essa fraca sensibilidade em matéria de género no tratamento da questão de terra, água e de outros recursos naturais. Sabe-se, todavia, que estes recursos têm uma estreita ligação com a mulher tendo em conta o papel desta na família e na comunidade.

- *Reduzido acesso a fontes alternativas de rendimento*

Uma das questões identificadas como problemáticas é o reduzido acesso a fontes de rendimentos alternativos por parte das mulheres que não seja a agricultura. Mesmo dentro da própria agricultura, o regime de monocultura aparece dominante de uma forma geral, por não haver ainda uma massificação da prática de culturas alternativas de rendimento.

De facto, a mulher fica com a responsabilidade de garantir a produção de subsistência e qualquer tipo de trabalho de geração de rendimentos, nomeadamente a produção para venda, será acrescido a este, e isto sem contar com os trabalhos domésticos. Isto quer dizer que o acesso pela mulher às oportunidades de desenvolvimento económico e social é reduzido o que, inerentemente, faz com que as mulheres tenham menos poder no seio da comunidade. Há que se ter em conta que tudo o que tem impacto ao nível do rendimento económico das mulheres, terá impacto ao nível dos seus direitos. A Estratégia de Género do Sector Agrícola (MINAG, 2005) identifica igualmente a questão da dependência económica da mulher camponesa como um dos “pontos fracos” da situação de género.

- *Reduzido acesso a mecanismos de crédito agrícola pela mulher*

O crédito agrícola em Moçambique é, de uma forma geral, reduzido, e isto porque a agricultura é considerada um sector de risco, contribuindo para isso factores como a baixa produtividade, a vulnerabilidade a factores naturais e as dificuldades de comercialização. A situação agrava-se se for analisada numa perspectiva de acesso por parte das mulheres a mecanismos de crédito.

Segundo algumas opiniões, entre os constrangimentos verificados a este nível, salientam-se o baixo nível de alfabetização das mulheres, a falta de tempo da mulher para se engajar em esquemas de créditos devido à multiplicidade de papéis por ela desempenhados, a falta de consciencialização de direitos de propriedade, a escassez de informação relativa a produtos financeiros e a falta de acesso a activos que possam servir de garantia (BAD, 2004)<sup>11</sup>.

- *Impactos negativos colaterais do crescimento da agricultura comercial*

O crescimento da agricultura comercial é um outro factor potencial de risco para a mulher na medida em que provoca a redução das áreas destinadas à agricultura de subsistência. A origem de tal risco assume dois níveis distintos: o da própria unidade familiar/comunidade e o dos investidores privados/concessionários de terras.

---

<sup>11</sup> Como também o Dutch Report: Mozambique Land and Natural Resource Policy Review, elaborado por André Jaime Calengo et al para a Embaixada da Holanda em Moçambique, Maputo, Setembro, 2007 (mimeo).

Verificam-se já situações no terreno, em particular no Norte do país, em que as mulheres se queixam de que os maridos vão retirando porções da terra de auto-sustento para introduzir produtos de rendimento, sendo que elas usufruem pouco desse rendimento. Aliás, na época de colheita de tais produtos, mulher e filhos são obrigados a trabalhar nesta, em detrimento da terra de agricultura de auto-sustento.

Para além disso, o significativo aumento de concessões atribuídas a projectos de agricultura comercial de grande dimensão, nomeadamente de biodiesel e reflorestamento, tendencialmente irá reduzir as áreas destinadas à agricultura de subsistência e/ou provocará a movimentação das populações locais para áreas de solos pouco férteis e com difícil acesso a água.

Num outro plano, com a presença das empresas agrícolas, o marido e/ou o filho mais velho alistam-se como assalariados, deixando de ser uma mão-de-obra na machamba da família, reduzindo-se assim a produção agrícola e os rendimentos do agregado familiar. Além disso, o salário que trazem os homens da empresa agrícola é tão baixo que não compensa a perda do nível de produção, pondo em risco a segurança alimentar da família. A não ser que a mulher trabalhe a dobrado, para manter o cultivo da mesma área que antes trabalhava com o marido ou com os filhos, e assim manter também os mesmos níveis de produção e rendimentos.

- *Aumento das dificuldades de acesso à água em virtude de concessões de terras atribuídas a agentes do sector privado*

A crescente atribuição de concessões de áreas onde se encontram fontes de água tem contribuído para um significativo aumento de conflitos na medida em que se torna necessária a partilha deste bem com a comunidade. Práticas como a vedação de áreas concessionadas têm dificultado o acesso por parte das comunidades às fontes de água na medida em que limitam e/ou retiram a possibilidade de usar os acessos às fontes de água mais próximas. Entretanto a alínea b) do artigo 14 do Regulamento da Lei de Terras obriga aos titulares de terras a dar acesso através da sua parcela aos vizinhos que não tenham comunicação com a via pública ou com os recursos hídricos de uso público, constituindo para efeitos as necessárias servidões. Todavia, isto dificilmente acontece na prática.

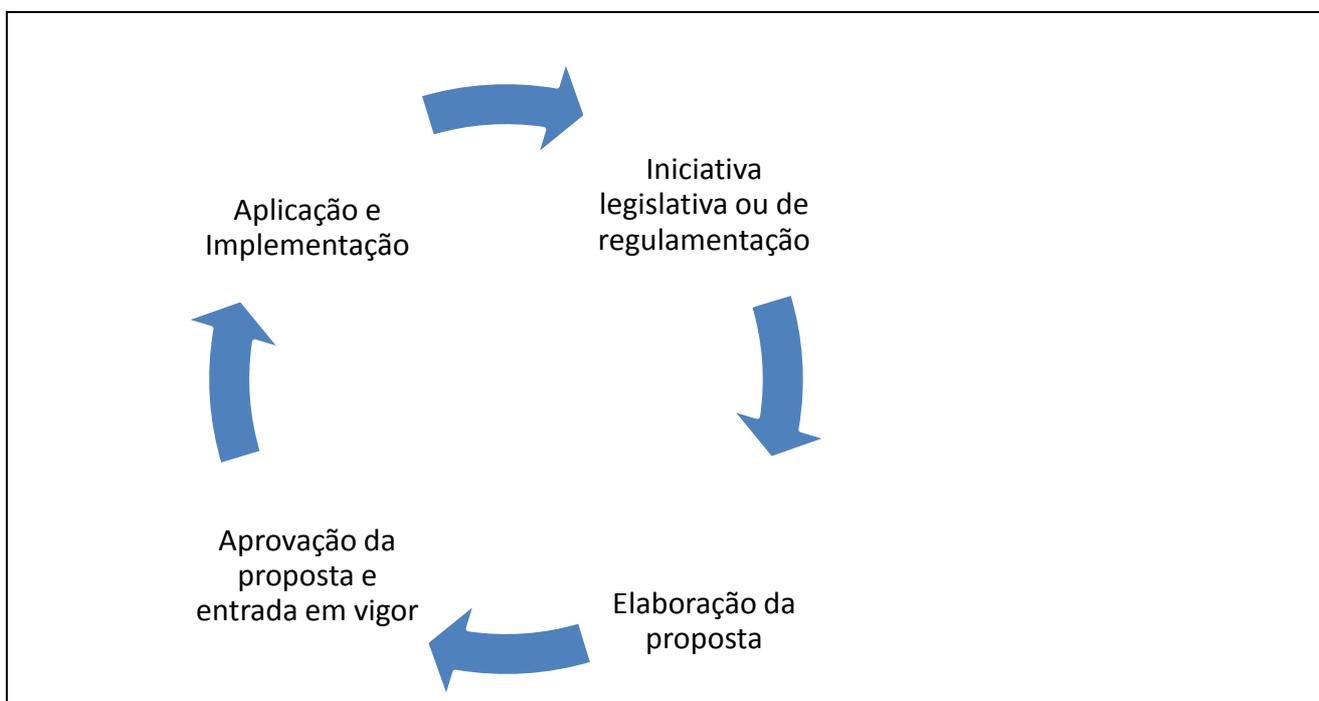
Na Província de Manica, no distrito do mesmo nome, foram reportados casos de vedação das áreas concessionadas nas zonas de Mucubwé e de Mavonde, situações que culminaram em conflitos entre a comunidade e os operadores do sector privado. Nos dois casos tiveram que intervir as estruturas administrativas de gestão de terra a níveis provincial e distrital e autoridades tradicionais, bem como algumas ONGs locais. Um destes casos, (Mavonde) ainda estava por solucionar nas mãos do Governo distrital quando da visita de estudo no contexto deste relatório.

Sendo que a mulher é tradicionalmente responsável pela recolha de água, é também ela a que mais sofre com o aumento das distâncias a percorrer como consequência da perda de acesso em virtude das vedações feitas junto das concessões de terras para projectos agrícolas, turísticos, de caça, etc.

### 3. INTEGRAÇÃO DA PERSPECTIVA GÉNERO NAS LEIS DE TERRAS E ÁGUAS

A integração da perspectiva de género nas leis, em especial de terras e águas, continua a ser um desafio. As leis, no contexto do Estado de Direito, têm um poder de transformação social, necessário para a aplicação e concretização dos princípios e direitos consagrados nas leis constitucionais. A integração das questões de género deve constar em todo ciclo de vida de uma lei. Na maioria dos países, o ciclo de vida de uma lei é constituído por quatro etapas, (1) iniciativa legislativa, (2) elaboração, (3) aprovação e (4) implementação.

#### Ciclo de vida da lei



Como integrar a perspectiva de género no ciclo de vida de uma lei? A integração da perspectiva de género deve ser realizada em todas as etapas do ciclo, e em diferentes formas e aspectos.

#### 3.1 Iniciativa da lei

Na etapa da iniciativa de uma lei de terra e água, deve-se realizar o diagnóstico sobre o estado e condição da matéria a ser legislada. O diagnóstico incidirá sobre os seguintes aspectos:

- No caso da iniciativa legislativa ser uma revisão ou modificação e a entrada em vigor da proposta implicar a revogação da lei ou de articulados, é necessário analisar vários aspectos da lei que se encontra no processo de revogação:
- Avaliar a actualidade e pertinência da lei face às exigências sociais;
- Avaliar o seu propósito e alcance com relação às outras leis existentes e sua integração no regime jurídico em que se insere;
- Analisar a aplicabilidade da mesma nos últimos anos (integrando a perspectiva de género);
- Identificar os conflitos gerados pela lei, formas e mecanismos de solução dos mesmos;

- Identificar as lacunas ou vazios legislativos da lei;
- Conhecer as razões reais da alteração e da revisão legislativa.

Esta análise permitirá elaborar e compreender melhor a iniciativa legislativa, e permitirá uma revisão mais próxima das exigências sociais e uma melhor integração de uma perspectiva de género.

Caso a iniciativa de lei incidir numa matéria até então não legislada, analisa-se o contexto socioeconómico e cultural a que se insere a lei, nomeadamente, as relações e papéis de género existentes, identificando-se e cuidando-se, em especial:

- possíveis situações de discriminação e conflitos decorrentes da omissão legislativa;
- beneficiários e actores directos e indirectos da iniciativa, assim como as relações de género que a lei poderá influenciar e a influência que a mesma terá sob os estes actores;
- pertinência da lei para os seus principais alvos, o que pode ser analisado a partir de realização de reuniões de trabalho com diferentes actores, no sentido da criação de grupos de trabalho (actores da sociedade civil e dos sectores público e privado).

### 3.2 Processo de Elaboração da Lei

Na segunda etapa do ciclo de vida de uma lei, a elaboração da mesma deve implicar e incluir:

- recomendações e as conclusões do diagnóstico realizadas na fase da iniciativa legislativa. O diagnóstico deve ser socializado junto aos beneficiários da lei ou seus representantes;
- realização ou materialização dos direitos reconhecidos na Constituição da República e dos instrumentos jurídicos internacionais ratificados;
- integração das normas positivas nas situações onde persiste a desigualdade e iniquidade de género;
- participação de todos os actores envolvidos, dialogando e negociando o texto final da lei.

### 3.3 Aprovação da lei

Antes da aprovação e entrada em vigor, a lei deve ser validada publicamente, pelos vários actores.

### 3.4 Aplicação e implementação da lei

- Readequação institucional para a implementação da lei;
- Capacitação em matérias importantes para aplicação da lei;
- Criar uma comissão de acompanhamento e seguimento da implementação da lei.

### 3.5 Introdução do seguimento e avaliação no Ciclo de Vida da lei

Em muitos ordenamentos jurídicos, não se realiza o seguimento e avaliação da implementação da lei. Portanto, torna-se necessário incluir na agenda legislativa, o seguimento e a avaliação periódica dos textos legislativos. Os próprios textos legais devem criar um mecanismo de seguimento e avaliação periódica do próprio diploma. Deve-se criar um conjunto de indicadores negociados e convencionados no processo elaboração da lei. Um mecanismo específico de seguimento e avaliação periódica da lei deve constar em

articulado, definindo claramente as responsabilidades do Governo e dos outros actores implicados. Nas disposições finais dos textos legais, deve constar a obrigação periódica para avaliar a implementação da lei através de um mecanismo institucional e participativo criado para o efeito.

Este fórum poderá ser um espaço privilegiado para integração da perspectiva de género na implementação da lei.

## 4. PROPOSTA METODOLÓGICA PARA ANALISAR AS LEIS NA PERSPECTIVA DE IGUALDADE E EQUIDADE DE GÉNERO

No que concerne a análise da perspectiva de género nos regimes jurídicos e nas leis existentes, um conjunto de trabalhos devem ser realizados, desde a fase de recolha e identificação da legislação nacional ou internacional, do funcionamento das comissões ou equipas encarregues pela promoção da iniciativa legislativa até às fases finais do processo (elaboração da proposta e aprovação).

### 4.1 Recolha e identificação da legislação nacional

Há um conjunto de informações que devem ser extraídas na análise da legislação. A primeira tem a ver em procurar saber se o assunto tem ou não cobertura jurídica (na Constituição e nas leis ordinárias em vigor).

Se não houver a tal cobertura jurídica, é preciso entender as causas da omissão, para a discussão e elaboração da lei.

Caso haja cobertura jurídica, as seguintes as informações são importantes para análise:

- **A Constituição:**
  - Reconhecimento de princípios democráticos e de Estado de Direito Democrático;
  - Reconhecimento do princípio de legalidade;
  - Organização económica e social dos recursos naturais;
  - Recepção dos instrumentos jurídicos do Direito internacional;
  - Reconhecimento do princípio da universalidade, igualdade e de não discriminação;
  - Consagração de direitos pessoais, sociais e económicos relacionados com o acesso aos recursos naturais;
  - Competências dos órgãos de soberania;
  - Se existe regime de pluralismo jurídico;
  - Tutela geral da propriedade, em especial contra a expropriação;
  - Garantia da constitucionalidade.
  
- **Direito civil e laboral**
  - Verificar os limites da capacidade jurídica;
  - Verificar se há igualdade de direitos e deveres no casamento, divórcio e herança;
  - Verificar se há igualdade de direitos laborais;
  - Verificar a existência de direitos especiais ligados à reprodução e maternidade.
  
- **Legislação das terras e dos recursos hídricos**
  - Existência de normas consuetudinária, e concorrência destas com a lei formal;
  - Reconhecimento do acesso igual e equitativo à terra;
  - Tutela legal dos direitos sobre os recursos naturais.
  
- **Jurisprudência**
  - Soluções igualitárias e equitativas no tratamento de casos concretos;
  - Respostas a conflitos baseadas nas relações de género no acesso a terra e a outros recursos naturais.

## 4.2 Informação socioeconómica desagregada por sexo e idade, que apoia e complementa a análise jurídica

- Origens das explorações desagregadas por sexo (exemplo: costume, alocação de terras pelo Estado, aquisição de terras, etc.)
- Demografia rural e urbana desagregada por sexo e idade;
- Vocação e utilização das terras desagregada por sexo e idade;
- Percentagem da população depende da agricultura, desagregada por sexo e idade;
- Chefias de famílias desagregadas por sexo (de facto e de direito);
- Responsabilidades a nível da comunidade em relação à gestão da terra segundo o costume local, desagregadas por sexo;
- Aspectos económicos dos activos de terra;
- Participação nos mercados fundiários (formal e informal), desagregadas por sexo;
- Beneficiários económicos do mercado de terras, desagregadas por sexo;
- Distribuição dos recursos económicos e de outros bens dentro do lar, desagregada por sexo e idade;
- Volumes dos alimentos produzidos num dado ano no seio familiar, através de contribuição directa da mulher e do homem, desagregados por sexo;
- Percentagem das actividades laborais remunerada e não remuneradas, desagregada por sexo e idade;
- Acesso e utilização de mão-de-obra contratada no sector da agricultura.

## 4.3 Funcionamento das instituições:

- Incorporação da perspectiva de género na agenda de trabalho da instituição;
- Analisar como as instituições funcionam (eficiência, eficácia e custos);
- Recursos humanos, tecnológicos, financeiros e organizacionais da instituição;
- Elementos de descentralização e desconcentração na organização e funcionamento institucional.

## 5. CONCLUSÕES GERAIS

No quadro da componente jurídica do projecto GCP/INT/052/SPA- “Desenvolvimento das Capacidades sobre a Integração da Abordagem de Género na Gestão dos Recursos Hídricos e Fundiários”, e baseando-se nos diagnósticos realizados a nível dos países, conclui-se que:

- Os sistemas jurídicos de Angola, Cabo Verde e Moçambique relativos à terra e água, fundam-se em princípios do Estado de Direito Democrático, que reconhecem a igualdade entre homens e mulheres em todos os planos de vida política, socioeconómica e cultural. Este contexto é favorável para uma transformação social e materialização dos direitos constitucionalmente consagrados, e para a remoção de condições e situações de discriminação de género;
- Da análise dos regimes jurídicos destes países, o conjunto dos preceitos constitucionais e as leis sobre a terra e os recursos hídricos, além de serem orientados pelos princípios da igualdade e não discriminação, conferem um conjunto de direitos, deveres, obrigações, privilégios e procedimentos administrativos iguais para homens e mulheres;
- Os regimes jurídicos integram um conjunto de normas neutras (direitos iguais para homens e mulheres). Porém, estas ficam por aí, não acompanhando as exigências sociais caracterizadas pela persistência de situações de desigualdade e iniquidade no acesso à terra e outros recursos naturais entre homens e mulheres. Através de normas ou medidas legislativas e, especialmente, através da chamada “discriminação positiva”, os desequilíbrios existentes entre os homens e as mulheres poderiam ser corrigidos, com a concretização efectiva dos direitos reconhecidos pela Constituição e pela lei. A adopção de normas e medidas de discriminação positiva, a nível regulamentar, poderá acelerar os processos de transformação social, para uma sociedade mais igualitária e equitativa.
- Os regimes jurídicos destes países, por serem tão “neutrais”, criam um conjunto de procedimentos administrativos comuns e requisitos para o acesso e segurança de posse dos direitos que na prática não são do alcance universal de todos os cidadãos, homens e mulheres, em particular pelo nível de complexidade e custos financeiros ligados a estes procedimentos. Os sectores da agricultura ao nível dos três países, de um modo geral, têm pouca cobertura jurídica principalmente nos aspectos importantes para igualdade e equidade de género, incluindo a necessidade de políticas e medidas legislativas e administrativas visando a promoção da agricultura familiar e o reconhecimento do trabalhador do sector agrícola.

## LEGISLAÇÃO E DIPLOMAS CONSULTADOS

### Direito Internacional

Declaração Universal dos Direitos Humanos  
Convenção nº 111 da Organização Internacional do Trabalho (sobre a Discriminação em Matéria de Emprego e Profissão)  
Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais  
Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos  
Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (CEDAW)  
Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos  
Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos relativo aos Direitos da Mulher em África  
Declaração e Plataforma de Acção de Pequim  
Declaração do Milénio das Nações Unidas  
Diretrizes Voluntárias para o Apoio à Realização Progressiva do Direito a uma Alimentação Adequada no Contexto da Segurança Alimentar Nacional

### Angola

Constituição da República de Angola, Lei Constitucional nº1/2010, de 13 de Janeiro  
Lei de Terras, Lei n.º 9/04, de 9 de Novembro  
Regulamento Geral de Concessões de Terrenos, Decreto n.º 58/07, de 31 de Agosto  
Lei das Águas, Lei n.º 6/02, de 21 de Junho  
Lei de Bases do Ambiente  
Lei dos Recursos Biológicos Aquáticos  
Anteprojecto de Lei de Florestas, Fauna Selvagem e Áreas de Conservação  
Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo

### Cabo Verde

Constituição da República de Cabo Verde – Lei constitucional nº 1/IV/ 1992 revista pela lei constitucional nº 1/V/ 1999 de 23 de Novembro e Lei constitucional nº 1/VII/2010  
Decreto-legislativo nº 2/2007, de 19 de Julho (estabelece os princípios e normas de utilização dos solos, tanto pelas entidades públicas como pelas entidades privadas)  
Decreto-legislativo nº 1/2006 de 13 de Fevereiro (aprova as bases de Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico)  
Política nacional do ambiente, instituída pela Lei 86/IV/93  
Decreto-legislativo nº 3/2007, (regula a expropriação de imóveis e de direitos a este relativos)  
Lei nº3/2003 (estabelece o regime jurídico dos espaços naturais, paisagens, monumentos e lugares que merecem uma protecção especial e sua integração na rede nacional das áreas protegidas)  
Lei nº 48/V/98I (Lei das Florestas)  
Código Civil  
Decreto-legislativo nº 5/2007 (Código Laboral)

## **Moçambique**

Constituição da República de Moçambique

Código Civil

Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro (Lei da Terra)

Lei n.º 16/91, de 3 de Agosto (Lei das Águas)

Decreto n.º 43/2007 (Regulamento sobre o Licenciamento e Concessões de Água)

Resolução n.º 46/2007, de 30 de Outubro (Política Nacional de Águas)