



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



## COLATERALIZAÇÃO DOS TÍTULOS DE TERRA EM MOÇAMBIQUE: BASES PARA SUA VIABILIZAÇÃO

**Autores:** Hipólito Hamela, João Macaringue e Ian Rose

Janeiro 2021

## Contents

Sumário Executivo.....	4
1. Antecedentes e Contextualização.....	9
2. Metodologia.....	12
3. O Quadro Legal Actual versus Colateralização dos DUAT's (Discussão).....	13
Discussão 1: O Quadro Legal.....	13
Discussão 2: Lidando com o Direito Mobiliário Sem Mexer Com o Imobiliário.....	14
Discussão 3: Recente Acórdão do Conselho Constitucional .....	16
Discussão 4: Propriedade da Terra versus a Possibilidade de Transmissão do DUAT. ....	16
4. O Argumento Económico Para a Colateralização .....	17
5. Percepções da Sociedade sobre a Colateralização do DUAT .....	20
Sector Privado .....	20
Sector Financeiro .....	21
Sociedade Civil .....	24
Sector Público .....	28
6. Grupo Alvo do Processo de Colateralização do DUAT .....	30
7. Proposta do Âmbito da Colateralização do DUAT .....	33
8. Descrição do Empréstimo Proposto Vinculado ao DUAT .....	33
Operacionalização do Programa de Empréstimos (Modus Operandi) .....	34
Benefícios para o Agricultor do Empréstimos Vinculado ao DUAT .....	35
Factores de Sucesso dum Programa de Empréstimos Ligados ao DUAT .....	36
Conclusões e Recomendações .....	38
Recomendações.....	40
Bibliografia .....	41

*“O trabalho desta honrosa Comissão está relativamente facilitado porque o ponto de partida ou as balizas principais já foram estabelecidas. Estes parâmetros são:*

***Primeiro***, o Estado Moçambicano continuará a ser o proprietário da terra e os outros recursos naturais;

***Segundo***, todos os moçambicanos têm direito de acesso à terra e,

***Terceiro***, os direitos adquiridos pelas famílias e comunidades locais deverão sempre ser protegidos.

*Estas são as três e principais premissas dos debates, enquanto o resto dos assuntos pode ser mexido. Este pilar vem do comando constitucional e dos consensos alcançados.”*

In “Discurso de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, Por Ocasão do Lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras”,

Matola, 16 de Julho de 2020

---

*“Precisamos de procurar conferir uma maior consistência e significado prático ao direito de uso e aproveitamento da terra, o DUAT, no âmbito da economia de mercado, debatendo a sua transmissibilidade para o benefício de todos, para fortalecer as finanças das famílias, comunidades locais e do próprio Estado.”*

Idem, Discurso de S.Excia o PR, Matola, 16 de Julho de 2020

## Sumário Executivo

No âmbito do processo de Revisão da Política Nacional de Terras e para responder aos consensus alcançados na IX Sessão do Forum de Consulta sobre as Terras (FCT) que incluíam a viabilização da transmissibilidade dos títulos de uso e aproveitamento da terra (DUAT) tornando este processo mais flexível, foi encomendado o presente estudo que tem como objectivo aferir, dentro do actual quadro legal, a viabilidade, sob o ponto de vista de oferta e da procura, da possibilidade de se implementar um programa de empréstimos, oferecendo como garantia, o DUAT. Do estudo resultará um ensaio piloto para testar os pressupostos que o estudo adopta como base, e que vão permitir a colateralização do direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) sem ferir os dispositivos legais vigentes. Também dele resulta a recomendação para a inclusão de elementos de clarificação no regulamento de terras o que tornará explícito que a colateralização do DUAT não é proibida.

Para a realização deste trabalho foi feita uma revisão bibliográfica que incluiu os relatórios e declarações finais dos Foruns de Consulta sobre Terras, documentos do governo relativos à matéria de terras e estudos sobre a transmissibilidade dos títulos de uso e aproveitamento da terra. Também foi revista diversa legislação com impacto no uso e aproveitamento da terra com destaque para a Constituição da República, Lei e Regulamento de Terras, Código do Registo Predial e a legislação que cria a Central de Registo de Garantias Mobiliárias.

A primeira grande constatação deste estudo é a de que não existe, no actual quadro legal, nenhum dispositivo tanto no espírito como na letra que obste a viabilização de um tal programa de empréstimo nos moldes pretendidos, pelo que a não viabilização da colateralização do DUAT em Moçambique prende-se, essencialmente com a percepção existente e fortemente enraizada, que não permite ultrapassar a visão limitativa da leitura da Constituição da República de Moçambique (CRM) no seu artigo 109, números 1 e 2, que define a terra como propriedade do Estado, não podendo ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada. Esta visão limitativa, peca por não fazer uma leitura combinada dos vários artigos da CRM que versam sobre a terra. Por isso, este estudo propõe que se leia também o numero 3 do mesmo artigo 109 o qual define a terra como meio universal de criação da riqueza e do bem estar social, pelo que o uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano. E não descurar o facto de que o Estado outorga a si próprio a definição das regras de jogo nesta matéria através do numero 1 do Artigo 110, o qual define que o Estado determina as condições de uso e aproveitamento da terra.

A leitura combinada destes artigos permite viabilizar a transmissibilidade do DUAT recomendada pelo IX FCT, incluindo a sua colateralização, cumprindo com as balizas principais da reforma traçadas por S. Excia o Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi, no seu discurso por ocasião

do lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras<sup>1</sup>, de que se destacam o facto de que: Primeiro o Estado Moçambicano continuará a ser o proprietário da terra e os outros recursos naturais; Segundo, todos os moçambicanos têm direito de acesso à terra e, Terceiro, os direitos adquiridos pelas famílias e comunidades locais deverão sempre ser protegidos. De acordo com S.Excia o PR estas balizas resultam de consensos alcançados no passado.

De facto, o cumprimento do postulado nestas balizas pressupõe lidar com o direito mobiliário sobre o DUAT sem mexer com o direito imobiliário sobre a terra que pertence inequivocamente ao Estado. Daqui resulta a segunda grande constatação deste estudo. É que, a consagração autónoma do DUAT, em sede do actual Código do Registo Predial, emprestando-lhe a dignidade para um registo destacado, abre espaço para essa possibilidade de lidar com este direito sem mexer com a propriedade da terra que lhe deu origem. Este entendimento decorre da interpretação do estatuído pelas alíneas a) e u) do Artigo 2 do Código do Registo Predial, introduzido pelo Decreto Lei 2/2018 de 23 de Agosto, sob a epígrafe (Factos sujeitos a registo), que determina que estão sujeitos a registo os factos jurídicos que importam a constituição, o reconhecimento, a modificação ou a transmissão do direito de uso e aproveitamento da terra ou a cessão de exploração parcial ou total de prédios rústicos ou urbanos. Assim, o Artigo 2 fixa como estando sujeitos a registo factos relativos ao Direito de Uso e Aproveitamento da Terra o DUAT. Com este entendimento, o DUAT fica equiparado a bens móveis caindo desta forma sob a alçada das matérias sob a regulação da Central de Registo de Garantias Mobiliárias (CRGM), reforçando assim a segurança e certeza de não se poder usar este direito para garantir diversas obrigações em simultâneo e defraudando eventuais credores. Deste modo, concluímos que este instrumento legal permite lidar com o direito mobiliário sobre o DUAT sem mexer com o direito imobiliário sobre a terra que indiscutivelmente pertence ao Estado.

Para além dos aspectos legais da reforma, este estudo também auscultou as percepções da sociedade para aferir a vontade das partes de colateralizar o DUAT. Para tal foram ouvidos os intervenientes directos na transação do DUAT nomeadamente, as instituições financeiras, os empresários na voz da CTA, a DINAT (Direcção Nacional de Terras) e SPA (Serviços Provincias do Ambiente) de Maputo e a sociedade civil representada por diversas ONG's.

Para o sector privado o desejo de ver a terra valorizada já vem sendo manifestada por esta classe há vários anos como o podem testar os relatórios das diversas conferências anuais do sector privado realizadas desde 1995. Na Matriz do Primeiro Seminário Sobre o Sector Privado em Moçambique realizado em Julho de 1995 a pretensão do sector privado resumia-se numa simples frase: “A Lei de Terras deve ser revista de modo a permitir a sua transferência e possibilitar a

---

<sup>1</sup> Vide: “Discurso de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, Por Ocasão do Lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras”, Matola, 16 de Julho de 2020 (pág. 06)

sua hipoteca”<sup>2</sup>. Anos mais tarde na 8ª Conferência Anual do Sector Privado os empresários reclamavam dizendo que “A terra não tem valor comercial e não é utilizada para a mobilização de capitais para investimento” pelo que se propunha que por decreto do Conselho de Ministros fosse “Legalizada a livre transação do título de uso e aproveitamento da terra e o regulamento para seu uso como colateral”<sup>3</sup>. Daí que a presença dum representante seu na Comissão para a Revisão da Política Nacional de Terras já é por si o reforço desta velha pretensão do sector privado de ver o quadro legal e institucional mudar a favor da valorização da terra. A utilização do título de uso e aproveitamento da terra como garantia é uma das formas de valorização da terra pelo que para o sector privado - actualmente representado pelos pelouros da Terra e Ambiente e do Agronegócio - esta reforma é bem vinda. Dúvidas há quanto à sua implementação devido à burocracia envolvida no processo de emissão do DUAT e sua transmissão. Para as instituições financeiras abordadas as garantias mobiliárias no âmbito das operações financeiras podem facilmente contemplar esta pretensão de colateralizar o DUAT pois até existe uma abertura legal conforme reza o número 2, do Artigo 13 do Regulamento da Lei de Terras, quando diz e nós voltamos a citar “Os requerentes ou titulares de direito de uso e aproveitamento da terra podem apresentar a certidão de autorização provisória ou do título às instituições de crédito, no contexto de pedidos de empréstimos.” No entanto, embora considerem a iniciativa bem-vinda há algum ceticismo quanto a legitimidade desta vontade política de colateralizar o DUAT e receios quanto a burocracia que rodeia o processo de emissão e transmissão do DUAT, daí que propõem a inclusão na transacção das instituições de seguro, num esquema em que a seguradora é que vai gerir o DUAT garantindo ela o reembolso do empréstimo aos bancos. As instituições financeiras contactadas por sua vez acharam esta uma boa oportunidade de negócio pelo que estão disponíveis para discutir os termos desta nova oportunidade de negócio como descrito no presente estudo.

Para além dos aspectos legais da reforma, este estudo teve também que lidar com as percepções e receios da sociedade, representada pela sociedade civil, quando a matéria em discussão é a terra. De facto a sociedade civil embora consciente da necessidade de se garantir o financiamento da agricultura para que esta se desenvolva a ideia da colateralização do DUAT levanta muitos receios. Daí que para responder a essa corrente da sociedade que em algum momento advoga pela não transmissibilidade dos títulos de terra e o conseqüente surgimento do mercado de títulos, pelo receio de que tal vá contribuir para o surgimento dos “sem terra” em Moçambique, o presente estudo propõe que o processo de colateralização do DUAT seja destinado àqueles agricultores que usam a terra para desenvolver uma actividade económica. Ou seja, aqueles cuja acção na terra tem como objectivo produzir excedentes agrícolas

---

<sup>2</sup> Fonte: 1ª CASP 1995, “Primeiro Seminário sobre o Sector Privado em Moçambique”, Austral Consultoria e Projectos, Lda, Maputo, 5-6 de Julho de 1995

<sup>3</sup> Fonte: 8ª CASP 2004, “Matriz da Agricultura e Agroindústria - Relatório da 8ª Conferência Anual do Sector Privado”, Outubro de 2004

comercializáveis, com as vendas obter receitas, e com parte das receitas reinvestir na terra e deste modo reproduzirem o capital inicial aplicado na terra. Este ciclo de produção só é possível com os agricultores emergentes e comerciais, pois os agricultores de subsistência produzem praticamente para o seu consumo. Desta forma os agricultores de subsistência ficam protegidos do processo de colateralização. Para distinguir os agricultores de subsistência dos restantes o estudo usou a estratificação produzida pelo Banco Mundial com base em dados do Inquérito Agrícola Integrado de 2015. Esta classificação<sup>4</sup> concluiu que das cerca de 3,9 milhões de explorações agrícolas existentes em Moçambique, pelo menos 61,5% são de subsistência, 38% são emergentes e sómente 0,43% são explorações comerciais. Assim, a colateralização do DUAT vai ser possível para cerca de 1,5 milhões de pequenas explorações agrícolas correspondentes a 38.5% do universo das pequenas explorações agrícolas. A estes produtores se vão acrescentar mais de 60.000 médias e grandes explorações agrícolas existentes em Moçambique<sup>5</sup>. Portanto, estamos a dizer que com este programa que vai permitir o uso do DUAT como colateral, removendo assim o maior obstáculo ao acesso ao financiamento, iremos alargar a possibilidade de aceder a crédito dos actuais 24 mil agricultores com este privilégio, para mais de um milhão e quinhentos mil pequenos, médios e grandes agricultores. Será deste universo que será definida a abrangência do Projecto Piloto de colateralização dos DUATs em Moçambique.

Pode-se assim dizer que, esta estratificação dos pequenos agricultores vai permitir a exclusão do agricultor de subsistência da possibilidade de colateralização do seu DUAT, protegendo-o contra os receios da sociedade referentes ao risco deste perder a sua fonte de sustento, a terra. No entanto, através de programas de desenvolvimento agrícola como o Sustenta caso este pequeno produtor familiar decida se integrar, na sua qualidade de Produtor Agrícola Familiar (PA) ele poderá se beneficiar de financiamento através do Produtor Agrícola Semi-comercial/Comercial Emergente (PACE) e gradualmente se tornar num pequeno agricultor emergente que produz excedentes para o mercado, contrata trabalhadores, usa insumos melhorados adquiridos através do PACE e tem acesso à mecanização pela via do PACE. Este pequeno produtor, em função da sua performance e trajectória económica, poderá (querendo) se tornar elegível à colateralização do seu DUAT para aceder directamente a financiamentos no mercado financeiro como prevêm as regras da economia de mercado.

Deste estudo destacam-se duas recomendações. A primeira refere-se à necessidade de se limitar a possibilidade de interpretações erróneas ou dúbias de alguns dos artigos da lei e regulamento de terras. Por isso no âmbito da revisão pontual do Regulamento da Lei de Terras é preciso que se clarifique o numero 2 do artigo 13 relativo a apresentação do DUAT em processos de

---

<sup>4</sup> “Cultivando Oportunidades para um Crescimento mais Rápido do Rendimento e Redução da Pobreza nas Áreas Rurais – Diagnóstico dos Rendimentos Rurais em Moçambique”, World Bank Group, Março 2020.

<sup>5</sup> IAI 2014, “Inquérito Agrícola Integrado da época 2013/2014, MADER

empréstimos, para que ele claramente acomode o uso do DUAT como colateral. As limitações do âmbito da colateralização incluindo a estratificação dos agricultores abrangidos poderá ser remetida a decretos ou diplomas conjuntos de nível ministerial para acompanharem a dinâmica da economia.

A segunda recomendação, à semelhança da Etiópia<sup>6</sup>, é a criação dum mecanismo apoiado por assistência técnica especializada, que vai apoiar os stakeholders nos esforços de implementação da fase piloto do projecto de colateralização do DUAT. Este mecanismo deverá garantir a coordenação das diversas instituições que estarão envolvidas no processo de pedido de empréstimo tendo como colateral o DUAT tais como a instituição de crédito, a seguradora, os serviços provinciais de geografia e cadastro, serviços provinciais de ambiente, direcção nacional de terras e a Central de Registos de Garantias Mobiliárias. O mesmo mecanismo será também responsável pela facilitação das actividades descritas no capítulo referente aos factores de sucesso dum programa de empréstimos vinculados ao DUAT, incluindo a formação dos agricultores em literacia financeira, formação dos oficiais do banco de modo a melhor entenderem e assistirem ao mutuário e apoio às instituições responsáveis pela emissão, transmissão e averbamento do DUAT para que esta componente não seja o factor de insucesso do projecto.

---

<sup>6</sup> O processo de colateralização na Etiópia é apoiado pelo (LIFT -EEU) Land Investment For Transformation – Economic Empowerment Unit, um mecanismo do Ministry of Agriculture, com o apoio da UK Aid



## 1. Antecedentes e Contextualização

Um dos factores decisivos para o desencadeamento da luta contra a subjugação colonial no nosso país, foi a conquista da dignidade como um povo, com uma identidade própria, livre, independente e soberano.

Estes grandes objectivos foram resumidos de uma forma peculiar e, através da máxima: **a libertação do homem e da terra.**

É assim que a problemática da terra se situa no topo dos grandes anseios do povo moçambicano o que ditou a sua elevação, à dignidade constitucional, desde os primórdios da proclamação da independência nacional. As sucessivas revisões constitucionais mantiveram incólume este desiderato, constituindo, nos dias que correm, um dos maiores ganhos de todo o povo moçambicano.

Assim a Constituição da Republica, no seu capítulo II, sob a epígrafe, Organização Económica, cuida, da problemática da terra através do artigo 109, que passamos a citar:

- a) A terra é propriedade do Estado.
- b) A terra não deve ser vendida, ou por qualquer forma alienada, nem hipotecada ou penhorada.
- c) Como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano.

Por sua vez, o artigo 110 no seu número 1 prescreve que o Estado determina as condições de uso e aproveitamento da terra.

A Constituição da Republica surge assim no topo da pirâmide de toda a legislação referente a administração desse *meio universal de criação da riqueza*, estabelecendo os limites materiais sobre os quais as demais normas deverão se cingir. Inscrevem-se neste domínio, a Lei de Terras, Lei 19/97 de 1 de Outubro, bem como o respectivo regulamento, aprovado pelo Decreto 66/98 de 8 de Dezembro.

A pergunta que legitimamente se pode colocar, é porque é que os camponeses detentores de terras aráveis não despontam, ocupando o espaço que lhes é reservado na luta pelo desenvolvimento socio-económico do país. A resposta que tem sido encontrada em vários fóruns incluindo as sucessivas conferências anuais do sector privado, resume-se na crónica falta de recursos financeiros para alavancar toda a logística desde infraestruturas, insumos e meios de conservação e equipamentos. Por exemplo, durante a 8ª Conferência Anual do Sector Privado realizada em 2004 esta matéria voltou a ser aflorada<sup>7</sup>. Os agricultores presentes neste forum

---

<sup>7</sup> 8ª CASP 2004, “Matriz da Agricultura e Agroindústria - Relatório da 8ª Conferência Anual do Sector Privado”, Outubro de 2004

argumentavam que as dificuldades de acesso ao crédito são devidas principalmente à ausência de garantias porque a terra ou o seu título de uso e aproveitamento não tem valor comercial pelo que não podem ser usados para a mobilização de capitais para o investimento. De facto a Matriz da Agricultura e Agroindústria da 8ª CASP (Conferência Anual do Sector Privado), advoga que a legalização da livre transacção do título de uso e aproveitamento da terra e a respectiva regularização do seu uso como colateral vai maximizar as possibilidades de acesso ao financiamento, permitindo o desenvolvimento de infraestruturas agrícolas e o incremento da produção nas diversas cadeias de valor<sup>8</sup>.

A falta de meios financeiros para adquirir os insumos, serviços, equipamentos e erguer as infraestruturas necessárias ao aumento da produtividade na agricultura perpetuam o ciclo de pobreza, passando esta de geração em geração, mantendo o uso da enxada de cabo curto, dependência da chuva e uma produção orientada essencialmente à subsistência. Importa assim, procurar soluções para a quebra deste ciclo de pobreza, apesar de o povo possuir o mais importante dos meios necessários para se erradicar a pobreza, a terra.

O Estado, na qualidade de proprietário da terra, tem, de acordo com o preceituado no numero 1 do artigo 110 da CRM, o direito exclusivo de determinar as condições de uso e aproveitamento da terra. Resulta inequívoco deste dispositivo constitucional que o governo pode, através do poder regulamentar, determinar os mecanismos da transmissão, desde que não comprometa a titularidade exclusiva da terra pelo Estado e nem ponha em causa o direito que assiste as pessoas singulares e colectivas de utilizar a terra, como meio universal de criação da riqueza. Aliás, por ocasião do lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras<sup>9</sup>, S. Excia o Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi, dirigindo-se à Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras (CRPNT) recém empossada, disse e nós citamos, “O trabalho desta honrosa Comissão está relativamente facilitado porque o ponto de partida ou as balizas principais já foram estabelecidas. Estes parâmetros são:

**Primeiro**, o Estado Moçambicano continuará a ser o proprietário da terra e os outros recursos naturais;

**Segundo**, todos os moçambicanos têm direito de acesso à terra e,

**Terceiro**, os direitos adquiridos pelas famílias e comunidades locais deverão sempre ser protegidos.

---

<sup>8</sup> Idem 8ª CASP 2004

<sup>9</sup> Vide: “Discurso de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, Por Ocasião do Lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras”, Matola, 16 de Julho de 2020 (pág. 06)

Estas são as três principais premissas dos debates, enquanto o resto dos assuntos pode ser mexido. Este pilar vem do comando constitucional e dos consensos alcançados”. Fim da citação (o sublinhado é nosso).

Os consensos alcançados acima referidos certamente incluem a Declaração Final da IX Sessão do Forum de Consulta sobre Terras (FCT) a qual recomenda o Governo a apresentar uma proposta de revisão pontual da Lei de Terras com o fim de viabilizar a transmissibilidade do DUAT. A referida Declaração também deixava explícito que “qualquer processo dirigido à melhoria da legislação e política de terras deve respeitar o postulado constitucional segundo o qual a terra é propriedade do Estado e não deve ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada”<sup>10</sup>.

Deste modo, o presente estudo enquadra-se no resto dos assuntos que pode ser mexido e tem como fim último aferir, dentro do actual quadro legal, a viabilidade, sob o ponto de vista de oferta e da procura, a possibilidade de se implementar um programa de empréstimos, oferecendo como garantia, o DUAT. Nele também iremos nos debruçar sobre os obstáculos legais, processuais, culturais, para além de eventuais interpretações erróneas, propondo soluções e ou a remoção dos mesmos no âmbito mais amplo da Revisão da Política Nacional de Terras em curso.

A premissa de partida é de que não existe, no actual quadro legal, nenhum dispositivo tanto no espírito como na letra que obste a viabilização de um tal programa de empréstimo nos moldes em análise. É assim que se pretende fazer um ensaio piloto para testar certos pressupostos que o presente estudo adopta como base, e que vão permitir a colateralização do direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT).

O alargamento da base de acesso ao crédito com o recurso a um bem acessível e ao alcance dos agricultores, a terra, apresenta-se como o maior ganho que se espera deste projecto de colateralização do DUAT com impactos significativos na criação de riqueza e no bem estar das populações rurais e consequentemente no aumento da riqueza nacional. Também se espera que este projecto piloto contribua para o alcance de algumas das expectativas populares claramente descritas pelo Presidente da República as quais incluem “um quadro legal e institucional ajustado à nova dinâmica social e económica, que promove o direito de uso e aproveitamento da terra, que responda melhor às expectativas de todos e responda às preocupações dos cidadãos, individualmente ou em grupo, das empresas e de todos outros interessados”<sup>11</sup>.

Para consubstanciar o estudo iremos partilhar experiências de outros países onde a terra é propriedade do estado e que testaram com sucesso o incremento do acesso ao crédito usando

---

<sup>10</sup> Vide: “Declaração Final”, IX Sessão do Forum de Consulta sobre Terras (FCT), Maputo, 8-9 de Novembro de 2017

<sup>11</sup> Idem: “Discurso de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, Por Ocasão do Lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras”, Matola, 16 de Julho de 2020 (pág. 7)

os títulos de uso e aproveitamento da terra como garantia. A título de exemplo, na Etiópia o uso dos títulos de uso e aproveitamento da terra como garantia provou constituir um instrumento seguro para impulsionar o acesso ao crédito pelos pequenos agricultores, melhorar o seu bem estar social e induzir o crescimento económico<sup>12</sup>, através de investimentos que concorrem para o aumento da produção e produtividade na agricultura um dos maiores desafios deste sector em Moçambique.

Lembrar que o processo de reforma da política e da Lei de terras, de que o presente estudo é apenas uma parte, visa entre outros objectivos, responder ao paradoxo de camponeses terem grandes extensões de terra à sua disposição no entanto continuam vivendo no limiar da pobreza. Há, por assim dizer, uma vontade política de se reverter este cenário, despertando no camponês, o alcance da amplitude do poder económico que detém valorizando o principal activo que mantém adormecido por falta de valorização.

Por fim referir que a essência desta reforma tem como limites enquadradores, a Declaração Final do IX Fórum de Consulta sobre Terras (FCT), o Discurso do Chefe de Estado no lançamento do processo de Revisão da Política Nacional de Terras, no qual lançou o repto para que a terra possa contribuir mais para a economia nacional e para a redução da pobreza. Para cristalizar ainda mais a problemática dos contornos da reforma, como nos referimos acima, realçou que a revisão da proposta pode mexer em tudo menos nos três pilares principais sobre os quais repousa toda a ideia da relação entre o Estado, a terra e o cidadão em Moçambique.

## 2. Metodologia

Para a realização deste trabalho foi feita uma revisão bibliográfica que incluiu os relatórios e declarações finais dos Fóruns de Consulta sobre Terras, documentos e discursos do governo relativos à matéria de terras, estudos sobre a transmissibilidade dos títulos de uso e aproveitamento da terra reunidos na Colectânea da USAID/SPEED+ intitulada “Contributos para a Revisão da Política e Legislação de Terras em Moçambique” publicada em Novembro de 2019, publicações do Observatório do Meio Rural (OMR), diversa legislação com impacto no uso e aproveitamento da terra com destaque para a Constituição da República de 2004, a Lei de Terras (Lei nº 19/97) aprovada pelo parlamento em Julho de 1997, o Regulamento da Lei de Terras aprovado pelo Decreto nº 66/98 de 08 de Dezembro, o Código de Registo Predial introduzido através do Decreto-Lei 2/2018 de 23 de Agosto e a Lei nº 19/2018 de 28 de Dezembro que cria a Central de Registo de Garantias Mobiliárias. Em busca de experiência internacional, foi feita a revisão de vasta literatura sobre a colateralização dos títulos de uso e aproveitamento da terra na Etiópia, país que à semelhança de Moçambique a terra é propriedade do Estado. Adicionalmente, foram feitas entrevistas e encontros com as partes potencialmente envolvidas

---

<sup>12</sup> Fonte: UK Aid 2017, “Promoting financial inclusion: Improving farmer’s lives through the SLLC-linked loan product”, Land Investment For Transformation (LIFT) – Economic Empowerment Unit (EEU), Ethiopia, August 2017

no uso do DUAT como colateral nomeadamente a instituição financeira que vai dar o crédito em troca do DUAT como colateral, o mutuário que é o empresário que vai pedir o empréstimo tendo o DUAT como colateral, e o governo como agente emissor do DUAT e entidade que vai realizar o averbamento no título que vai impedir a sua transacção para terceiros durante o período de vigência do acordo de emprestimo. Estes encontros tinham como objectivo ouvir a vontade das partes em engajar num programa piloto do género. Assim, neste capítulo foram feitos encontros com o Millenium BIM, MBC – Mybucks Banking Corporation, Austral Seguros, e Britaim Seguros. Outras instituições financeiras contactadas aguardam o relatório preliminar deste estudo para se pronunciarem sobre a matéria.

Porque a matéria da transmissibilidade dos títulos de terra incluindo a sua colateralização é uma matéria bastante susceptível à controvérsia, especulação, opiniões divergentes e é matéria que consta da agenda de algumas ONG's nacionais e estrangeiras em Moçambique, através da ASCUT – Aliança da Sociedade Civil contra a Usurpação de Terra em Moçambique, foram realizados encontros com organizações como a CTV – Centro Terra Viva, UNAC – União Nacional dos Camponeses, Action Aid e encontra-se agendado um encontro conjunto com todas as organizações membros desta aliança para discutir o primeiro relatório draft do presente estudo.

De acordo com o calendário encontram-se agendados encontros e debates com grupos de interesse incluindo instituições financeiras, ONG's ligados à matéria de terras, sector privado e academia.

### 3. O Quadro Legal Actual versus Colateralização dos DUAT's (Discussão)

#### Discussão 1: O Quadro Legal

De acordo com a Constituição da República de Moçambique (CRM), a terra é propriedade do Estado, e nos termos do Artigo 109, no seu número 3 e do Artigo 110, a terra é um meio universal de criação de riqueza e do bem-estar social, sendo que o Estado, na qualidade de proprietário, determina as condições do seu uso e aproveitamento pelas pessoas singulares ou colectivas, tendo em conta o seu fim social ou económico. A Lei de Terras (Lei nº19/97 de 1 de Outubro), logo na sua introdução toma de empréstimo o enunciado no numero 3 do artigo 109 da CRM. Pois, como que a consolidar a coerência sistémica, no seu terceiro paragrafo estabelece que “pretende-se, assim, incentivar o uso e o aproveitamento da terra, de modo a que esse recurso, o mais importante de que o pais dispõe, seja valorizado e contribua para o desenvolvimento da economia nacional.”<sup>13</sup>

Por seu turno, o Regulamento da Lei de Terras (RLT), aprovado pelo Decreto 66/98 de 8 de Dezembro, no seu artigo 13, sob a epigrafe, Direitos dos Titulares, aclara o sentido do numero 3

---

<sup>13</sup> Vide: Preâmbulo da Lei de Terras, Lei nº 19/97 de 1 de Outubro

do artigo 109 precisando o seu alcance, nos seguintes termos: “Os requerentes ou titulares do direito de uso e aproveitamento da terra podem apresentar a certidão da autorização provisória ou do título às instituições de crédito, no contexto de pedidos de empréstimos.”<sup>14</sup> É assim que estes instrumentos legais devem ser lidos de forma combinada para sua melhor interpretação.

Como nos referimos, o alargamento da base de acesso ao crédito com o recurso a um bem abundante e acessível aos agricultores e empresários agrícolas, constitui o maior ganho que se espera deste projecto, com impactos significativos no bem estar social das populações, criação de emprego e aumento da riqueza nacional. Com este projecto também pretende-se responder às expectativas do governo o qual nos desafia a “procurar conferir uma maior consistência e significado prático ao direito de uso e aproveitamento da terra, o DUAT, no âmbito da economia de mercado, debatendo a sua transmissibilidade para o benefício de todos, para fortalecer as finanças das famílias, comunidades locais e do próprio Estado.”<sup>15</sup>

Efectivamente, experiências realizadas noutros quadrantes do mundo onde a terra é propriedade do Estado, atestam que o recurso ao crédito usando o DUAT como garantia, constitui um veículo para a melhoria do acesso ao crédito no sector agrícola. Exemplo disso é a Etiópia<sup>16</sup>, onde como em Moçambique a terra é propriedade do Estado e aos camponeses são emitidos títulos de uso e aproveitamento da terra denominados SLLC (*Second Level Land Certificates*). Os pequenos agricultores etíopes à semelhança dos pequenos agricultores em todos os países em vias de desenvolvimento não eram bancáveis até 2015. No entanto em 2016, no âmbito do programa de transformação económica denominado LIFT – *Land Investment For Transformation*, o qual é financiado pela UK Aid, introduziu a componente de acesso ao financiamento usando os SLLC como instrumento para eliminar a principal barreira ao financiamento – a falta de activos tangíveis para servir de garantia por parte dos pequenos agricultores. Este programa, de acordo com uma avaliação feita um ano depois da sua implementação permitiu triplicar o limite máximo do crédito por cada agricultor e duplicar o volume total de crédito cedido aos pequenos agricultores em menos de um ano.

## Discussão 2: Lidando com o Direito Mobiliário Sem Mexer Com o Imobiliário

A consagração autónoma do DUAT, em sede do Código do Registo Predial, emprestando-lhe a dignidade para um registo destacado abre espaço para a possibilidade de se lidar com este direito sem mexer com a propriedade da terra que lhe deu origem. Este entendimento decorre da

---

<sup>14</sup> Fonte: “Regulamento da Lei de Terras” , Decreto nº 66/98, de 08 de Dezembro, Capítulo III, Artigo 13, Número 2

<sup>15</sup> “Discurso de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, Por Ocasão do Lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras”, Matola, 16 de Julho de 2020 (pág. 8)

<sup>16</sup> Fonte: LIFT – EEU 2017, “Leveraging improved land security to improve access to credit: *how the LIFT project in Ethiopia promotes financial inclusion*”, UK Aid, October 2017

interpretação do estatuído pelas alíneas a) e u) do Artigo 2 do Código do Registo Predial, introduzido pelo Decreto Lei 2/2018 de 23 de Agosto.

Este artigo que tem como epígrafe (Factos sujeitos a registo) diz e nós transcrevemos:

“Estão sujeitos a registo:

- a) os factos jurídicos que importam a constituição, o reconhecimento, a modificação ou a transmissão do direito de uso e aproveitamento da terra ou a cessão de exploração parcial ou total de prédios rústicos ou urbanos;  
.....
- u) outros factos relativos a bens imóveis ou a direitos de uso e aproveitamento da terra que lei especial sujeita a registo predial.”

Assim, o artigo fixa como estando sujeitos a registo factos relativos ao Direito de Uso e Aproveitamento da Terra o DUAT. Com este entendimento, o DUAT fica equiparado a bens móveis caindo desta forma sob a alçada das matérias sob a regulação da Central de Registo de Garantias Mobiliárias (CRGM), reforçando assim a segurança e certeza de não se poder usar este direito para garantir diversas obrigações em simultâneo e defraudando eventuais credores.

Deste modo, este instrumento legal permite-nos lidar com o direito mobiliário sobre o DUAT sem mexer com o direito imobiliário sobre a terra que pertence inequivocamente ao Estado.

Por essa razão importa passar em revista, a essência e/ou mesmo a pertinência da Central de Registo de Garantias Mobiliárias.

O Decreto 7/2020 aprova o Regulamento da Lei 19/2018 de 28 de Dezembro, a qual introduz o Regime Jurídico de utilização de coisas móveis como garantia de cumprimento de obrigações e cria a Central de Registo de Garantias Mobiliárias. A Lei 19/2018 em referência, também institucionaliza o regime que diversifica e fortalece a segurança jurídica na constituição de garantias sobre coisas móveis.

Tem sido colocada e de forma recorrente, uma aparente sobreposição das funções desta nova entidade com os demais registos existentes. No entanto, esta matéria foi devidamente acautelada no Capítulo II sob a epígrafe, Interoperabilidade entre a Central de Registo de Garantias Mobiliárias, as Conservatórias e outros entes de registo. De facto, o número 1 do Artigo 9 diz e nós citamos:

“O sistema de registos da CRGM interliga-se com as conservatórias de registo sobre veículos automóveis, veículos ferroviários, aeronaves, embarcações, participações sociais e direitos de propriedade intelectual e outros serviços de registos de garantias especializados.” fim de citação.

Com este comando clarifica-se a harmonização sistémica deste registo com os demais existentes, incluindo o registo ou averbamento dos títulos de uso e aproveitamento da terra. Para o processo concreto da colateralização do DUAT caberá à entidade responsável pela coordenação institucional desta iniciativa interoperabilidade da CRGM e os SPA/SPGC.

### Discussão 3: Recente Acórdão do Conselho Constitucional

A Controvérsia criada pelo alcance dos números 1 e 2 do Artigo 16 da Lei de Terras (LT) versus os números 4 e 5 do Artigo 15 do Regulamento da Lei de Terras (RLT) tem uma classificação própria, o que faz com que siga um regime especial de validade em relação aos demais regulamentos. Com efeito, a fonte regulamentar do Governo, no caso em análise, decorre da determinação pela lei regulamentar, que determina que compete ao Conselho de Ministros aprovar a regulamentação da presente Lei ( Artigo 33 da Lei de Terras conjugado com o número 4 do Artigo 143 da CRM).

Sendo um regulamento *secundum legem*, a sua validade só pode ser aferida em face da lei que pretende desenvolver minuciosa e detalhadamente o respectivo conteúdo, adequando a sua aplicação a casos concretos e não à Constituição.

Foi nesta direcção que o Douto Acórdão do Conselho Constitucional<sup>17</sup> fixou a solução para este problema, em resposta a um requerimento do Digníssimo Provedor da Justiça.

### Discussão 4: Propriedade da Terra versus a Possibilidade de Transmissão do DUAT.

Para abordarmos esta discussão temos que chamar à colação, uma interpretação actualista tendo em atenção as dinâmicas sociais políticas e económicas e acima de tudo a realidade que se vive. Precisamos de fazer apelo a análise da conjuntura assim como dos pronunciamentos em volta da razão de ser da presente reforma.

O discurso de Sua Excelência o Presidente da Republica, acima referido, dando a direcção que se pretende desta reforma, alicerçado naquilo que foram as constatações e conclusões do IX Fórum de Consulta sobre Terras (FCT), apela a nossa criatividade. Na sua alocução o Chefe de Estado realçou a necessidade de se alargar a amplitude da reforma mas sem perder de vista os três parâmetros acima descritos que consubstanciam toda a relação entre o Estado, a Terra e os Cidadãos em Mocambique<sup>18</sup>.

Nas discussões e constatações do FCT e no discurso de S. Excia o Presidente da República no lançamento do processo de reforma da política nacional de terras fica subjacente a ideia de que

---

<sup>17</sup> Fonte : Acórdão n.º 22/CC/2019 de 14 de Novembro, no âmbito do Processo n.º 13/CC/2017, relativo à Fiscalização abstracta sucessiva da legalidade

<sup>18</sup> Vide: Discurso do Chefe de Estado no lançamento do processo de reforma a 16/07/2020



a terra pode e deve contribuir mais para a economia nacional incluindo a economia das famílias, economia das empresas e a prosperidade do Estado<sup>19</sup>.

O Artigo 109 da Constituição, no seu número 3, ao afirmar que como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social, o uso e o aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano, convida nos a uma reflexão sobre como se alcançar este equilíbrio mantendo a terra como propriedade do estado. Na mesma linha e, fazendo jus ao primado constitucional, o preâmbulo da Lei de Terras, Lei 19/97 de 1 de Outubro, no seu terceiro parágrafo diz taxativamente que pretende-se incentivar o uso e o aproveitamento da terra, de modo a que esse recurso, o mais importante de que o país dispõe, seja valorizado e contribua para o desenvolvimento da economia nacional. A presente proposta de colateralização do DUAT visa contribuir de forma material à concretização desde desiderato.

#### 4. O Argumento Económico Para a Colateralização

*“A possibilidade de os indivíduos possuírem e lucrarem com o capital é o que dá nome ao capitalismo”* Paul A. Samuelson<sup>20</sup>

Como nos referimos acima a Constituição da República considera a terra um meio universal de criação de riqueza e do bem estar social. A produção de riqueza pressupõe a produção de bens e serviços. Para a produção de bens e serviços é necessário combinar os chamados factores de produção. Tradicionalmente, os factores de produção têm sido apontados em todo o processo produtivo como sendo a terra (terras cultiváveis, floresta, minas, água, recursos naturais, etc), o trabalho (o homem) e o capital (máquinas, equipamentos, instalações, etc)<sup>21</sup>. Alguns autores dividem estes factores de produção em originais e derivados. Os originais são aqueles que não são produzidos por nenhum outro factor, como a terra e o trabalho. O capital e a tecnologia são derivados pois têm de ser produzidos antes de ser usados. A tecnologia é um factor especial que tem ganho relevância nos últimos tempos. Ela pode ser definida como o conjunto de procedimentos utilizados para produzir bens e serviços.

Para efeitos deste estudo vale a pena lembrar que o factor terra, em sentido amplo, refere-se ao conjunto de recursos naturais empregues no processo de produção e compreende a terra propriamente dita, a água, o ar, as plantas, os animais, os minerais e as fontes de energia. O factor capital é constituído pelos recursos que se empregam para produzir os bens e serviços. Podemos distinguir três tipos de capital: o *capital físico*, formado pelos elementos materiais e tangíveis tais como os edifícios, equipamentos, infraestruturas de irrigação, etc., o *capital humano*, que se refere à educação e à formação profissional dos empresários e dos trabalhadores

---

<sup>19</sup> Vide: Declaração Final do IX FCT, 2017 e Discurso do Chefe de Estado a 16/07/2020

<sup>20</sup> Samuelson, P. & Nordhaus, W., “Economia” 19ª Edição, McGraw Hill, 2012

<sup>21</sup> Jean Baptiste Say in [https://pt.wikipedia.org/wiki/Fatores\\_de\\_producao](https://pt.wikipedia.org/wiki/Fatores_de_producao)

e o *capital financeiro*, ou seja, o dinheiro necessário para iniciar e desenvolver uma actividade económica. Na ausência do capital financeiro próprio o recurso tem sido o capital alheio obtido sob a forma de empréstimo ou financiamento.

Com a libertação do homem e da terra os moçambicanos passaram a ter acesso a um dos factores de produção que não precisa de ser produzido pela economia que é a terra. Com a taxa de crescimento populacional e os níveis de desemprego existentes em Moçambique o factor trabalho também é abundante e àvido de trabalho. O que é escasso, pelo menos no sector da agricultura, é o capital financeiro necessário à aquisição dos restantes recursos imprescindíveis à produção de bens e serviços, incluindo as infraestruturas de irrigação, insumos agrícolas, equipamentos, conhecimento (tecnologia) e a formação profissional (capital humano). De facto de acordo com os dados do Inquérito Agrícola Integrado da época 2014/2015, apresentados no Quadro 1, sómente 0,6% dos agricultores, incluindo os comerciais, emergentes e de subsistência é que têm acesso ao crédito. Isto quer dizer que na ausência de capital próprio, sómente 0,6% dos agricultores é que têm acesso ao *capital alheio* para realizar os investimentos de que necessita incluindo a aquisição de insumos melhorados. Consequentemente, menos de 5% têm acesso à sementes melhoradas e fertilizantes e um pouco mais de 7% é que têm acesso à infraestruturas de irrigação, pelo que não dependem da água da chuva para irrigar os seus campos.

#### **Quadro 1. Caracterização da Agricultura em Moçambique**

<b>Item</b>	<b>Elemento Característico</b>	<b>Percentagem</b>
1	Acesso ao Crédito à Produção	0,6%
2	Acesso aos Serviços de Extensão	4,3%
3	Acesso à Sementes Melhoradas	4,6%
4	Acesso à Fertilizantes	4,5%
5	Acesso à Pesticidas	5,1%
6	Acesso à Irrigação	7,3%
7	Acesso à Informação sobre Preços	13,6 %

Fonte: Inquérito Agrário Integrado 2015, MADER

De acordo com o Inquérito Agrícola Integrado da época 2013/2014, temos em Moçambique cerca de 4 milhões de explorações agrícolas, das quais 98,7% são pequenas explorações agrícolas (com uma área média de 3,3ha)<sup>22</sup>, os 0,6% de agricultores representam sómente 24 mil agricultores ou explorações agrícolas com acesso a crédito em todo o nosso país.

Sendo o capital fulcral para a aquisição dos restantes recursos necessários à produção, neste caso os insumos agrícolas, a implantação de sistemas de irrigação, ou mesmo o pagamento dos

<sup>22</sup> Para detalhes vide: T. Born & H. Hamela 2020, "Performance of Commercial and Smallholder Agriculture in Mozambique", USAID/SPEED+, Maputo, September 2020

serviços de assistência técnica e extensão privada estes números justificam a frustração do sector privado agrícola. Por isso vale a pena lembrar que de acordo com o sector privado<sup>23</sup> a razão pela qual os agricultores têm dificuldades de acesso ao capital alheio, ou seja ao crédito é a ausência de garantias, por que a terra ou o seu título de uso e aproveitamento não têm valor comercial e portanto não podem ser utilizados para a mobilização de capitais para o investimento. Ou seja, para os empresários, a possibilidade da transmissão dos título de uso e aproveitamento da terra e a respectiva regularização do seu uso como colateral iria impulsionar o acesso ao financiamento, permitindo o desenvolvimento de infraestruturas agrícolas, acesso à tecnologia, uso de insumos melhorados incluindo sementes certificadas, fertilizantes e pesticidas e conseqüentemente o incremento da produção e produtividade nas diversas cadeias de valor<sup>24</sup>.

Mais ainda, de acordo com Samuelson<sup>25</sup> numa economia de mercado cada parcela de terra tem um certificado ou título de propriedade (N.A: No caso de Moçambique título de uso e aproveitamento). Este direito de propriedade concede aos seus detentores a capacidade para usar, trocar, pintar, escavar, semear ou explorar os seus bens de capital. Esses bens de capital também têm valores de mercado pelos quais se podem comprar ou vender. A maximização do lucro e conseqüentemente da riqueza e do bem estar social constituem a essência do capitalismo e da economia de mercado.

Assim, podemos concluir que para tornar o direito de uso e aproveitamento de terra um meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social de todo o povo moçambicano, como propõe a alínea c) do artigo 109 da CRM, é preciso que o seu detentor tenha a capacidade de usar, trocar livremente, semear ou explorar esse título representativo dos seus direitos. O mesmo que, parafraseando o Presidente Filipe Nyusi, “procurar conferir uma maior consistência e significado prático ao direito de uso e aproveitamento da terra, o DUAT, no âmbito da economia de mercado debatendo a sua transmissibilidade para o benefício de todos, para fortalecer as finanças das famílias e do próprio Estado”.<sup>26</sup> Pode-se entender deste discurso que o benefício para todos refere-se a todos os detentores de DUATs, incluindo os empresários agrícolas e agricultores familiares e que o fortalecimento das finanças das famílias inclui a capacidade de investir nas suas explorações agrícolas, criar emprego e aumentar a renda. O benefício para o Estado poderá vir do aumento das taxas e impostos colectados resultantes da valorização da terra e transacções dos DUATs e por fim dos impostos sobre os rendimentos das explorações agrícolas e rendimentos dos trabalhadores agrícolas.

---

<sup>23</sup> VIII CASP 2004, “Matriz da Agricultura e Agroindústria - Relatório da 8ª Conferência Anual do Sector Privado”, Outubro de 2004

<sup>24</sup> Idem VIII CASP 2004

<sup>25</sup> Samuelson, P. & Nordhaus, W., “Economia” 19ª Edição, McGraw Hill, 2012,

<sup>26</sup> Idem: Discurso do Presidente Filipe Nyusi no lançamento do processo de auscultação, Julho 2020

## 5. Percepções da Sociedade sobre a Colateralização do DUAT

Como foi referido no capítulo da metodologia, para a realização deste estudo foram realizados encontros e auscultações de diferentes partes interessadas na matéria sobre terras e sobre a colateralização do DUAT em particular. Das entrevistas e encontros realizados é importante destacar a reacção dos principais actores no processo de colateralização do DUAT, nomeadamente as instituições financeiras (bancos e seguros), os empresários e agricultores, e o regulador representado pela DNAT - Direcção Nacional de Terras e SPA - Serviços Provinciais de Ambiente e Terras. No entanto, é também fundamental a reacção das ONG's que em algum momento advogam pela não valorização da terra pelo receio de que tal vá contribuir para o surgimento dos "sem terra" em Moçambique. Assim, neste capítulo serão partilhados alguns dos receios da sociedade civil, o interesse do sector empresarial e financeiro em que esta reforma se materialize assombrado no entanto pelas dúvidas quanto ao alcance da vontade política de colateralizar o DUAT e pela elevada burocracia associada à emissão e transmissão dos DUAT's. Também se vai destacar a abertura da DNAT e SPA de Maputo em colaborar na materialização deste projecto piloto quando todos os aspectos legais e processuais estiverem acordados pelas várias partes interessadas. Assim dos diversos encontros destaca-se:

### Sector Privado

Para o sector privado o desejo de ver a terra valorizada já vem sendo manifestada por esta classe há vários anos como o podem testar os relatórios das diversas conferências anuais do sector privado. Mais ainda a presença dum representante seu na Comissão para a Revisão da Política Nacional de Terras já é por si um sinal inequívoco da pretensão do sector privado de ver o quadro legal e institucional mudar a favor da valorização da terra. A utilização do título de uso e aproveitamento da terra como garantia é uma das formas de valorização da terra pelo que para o sector privado representado pelos pelouros da Tera e Ambiente e do Agronegócio esta reforma é bem vinda. Dúvidas há quanto à sua implementação devido à burocracia envolvida no processo de emissão do DUAT e sua transmissão. Os presentes no encontro com a CTA nos lembraram os vários subterfúgios que os empresários e pessoas individuais encontraram para transaccionar as suas parcelas de terra, incluindo a sobrevalorização de benfeitorias, como são os casos de venda do muro de vedação ao preço desejado pela parcela de terra, ou venda da casa dos guardas pelo valor da parcela que se pretende transacionar, venda de árvores de fruta pelo valor que se deseja obter pela transacção da parcela, ou então pela via do contracto de cessão de exploração, dentre várias manobras tendentes a "ultrapassar" os obstáculos que aparentemente a Constituição da República de Moçambique e a Lei de Terras criaram mas que o Regulamento da Lei de Terras através dos Artigos 15 e 16 abre espaço para a materialização de "algum tipo" de transacção do DUAT.

Assim, a par da satisfação de ver este assunto abordado pelo governo pelo que em vias de ser resolvido, foi demonstrado algum cepticismo à volta da materialização da colateralização do

DUAT devido à complexidade dos procedimentos e processos envolvendo a emissão e transmissão do DUAT. De facto, o diálogo com o sector privado foi predominantemente preenchido por questões processuais cuja supressão, na óptica dos pelouros de terras & ambiente e agronegócios pode constituir um passo gigantesco rumo a solução dos problemas a volta dos DUATs.

Também foram levantadas questões relativas a coordenação e alinhamento entre as várias instituições que concorrem para a emissão e transmissão do DUAT com destaque para o Ministério da Terra e Ambiente, Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Ministério das Obras Publicas, Habitação e Recursos Hídricos, Ministério da Justiça e Assuntos Constitucionais e o Ministério da Administração Estatal, sendo que todas estas instituições se envolvem de alguma forma a nível dos governos locais onde inicia todo o processo sobre terras. A nível das cidades este processo está sob a alçada dos municípios.

Para o sector privado, com procedimentos claros e simplificados e etapas previsíveis na emissão e transmissão do DUAT facilmente se poderia obter o concurso das instituições financeiras e mesmo das seguradoras na iniciativa de colateralização do DUAT. Em resumo, a CTA considera que no actual quadro legal de terras, desde a política, passando pela lei para desaguar no regulamento, com a simplificação e estatuição de procedimentos uniformes, é possível colateralizar o título de uso e aproveitamento da terra.

### Sector Financeiro

Para as instituições financeiras, mais uma vez há o cepticismo a volta da legitimidade desta vontade política manifestada pelo governo aquando do lançamento do processo de revisão da política nacional de terras. Ou seja enquanto os bancos consideram esta intenção muito bem vinda doutro lado duvidam da sua materialização. Normalmente após várias explicações à volta do processo de revisão em curso o qual é liderado pelo próprio governo o cepticismo tem se reduzido. Para as instituições financeiras abordadas as garantias mobiliárias no âmbito das operações financeiras podem facilmente contemplar esta pretensão de colateralizar o DUAT pois até existe uma abertura legal conforme reza o número 2, do Artigo 13 do Regulamento da Lei de Terras, quando diz e nós voltamos a citar “Os requerentes ou titulares de direito de uso e aproveitamento da terra podem apresentar a certidão de autorização provisória ou do título às instituições de crédito, no contexto de pedidos de empréstimos.”

A grande questão que se coloca prende-se, essencialmente com a percepção existente fortemente enraizada que não permite ultrapassar esta visão limitativa que se escuda no facto de a CRM no seu artigo 109, números 1 e 2, definir a terra como propriedade do Estado, não podendo ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada. Esta visão limitativa, peca por não fazer uma leitura combinada dos vários artigos da CRM que versam sobre a terra. É preciso ler também o numero 3 do mesmo artigo que define a terra como meio

universal de criação da riqueza e do bem estar social, pelo que o uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano. O Estado também outorga a si próprio a definição das regras de jogo nesta matéria através do numero 1 do Artigo 110, o qual define que o Estado determina as condições de uso e aproveitamento da terra.

Segundo os nossos entrevistados, para ultrapassar os cepticismos em volta da complexidade e morosidade dos processos de transmissão do DUAT, a colateralização pode ser possível desde que se assegure a intervenção dum entidade especializada na gestão do risco, neste caso os seguros. Os bancos são por excelência entidades aversas ao risco, pelo que a intervenção da seguradora neste processo iria mitigar os riscos envolvidos na concessão dum empréstimo que tem como colateral o DUAT. É que nas condições actuais os mecanismos de tramitação dos processos envolvendo o DUAT estão envoltos em incertezas e indefinições que podem prolongar indefinidamente o tempo de espera e de execução dum DUAT em caso de inadimplência.

Deste modo, os bancos estariam dispostos a entrar neste processo de colateralização do DUAT desde que a parte de execução, nos casos de *default* fosse passada para uma outra entidade responsável pelo pagamento do montante em dívida ao banco, neste caso as seguradoras. Ou seja o agricultor/mutuário daria como garantia de empréstimo o seu DUAT, no entanto o averbamento estaria em nome da seguradora, a qual por sua vez iria garantir o reembolso ao banco do montante em dívida em caso de inadimplência. A seguradora já em posse do DUAT averbado em seu nome (ou no uso dum faculdade que lhe seria conferida por via contractual com a banca comercial)<sup>27</sup> irá decidir o seu destino, sempre com o objectivo de entregar o direito de uso e aproveitamento da parcela de terra em causa a um operador económico mais eficiente. A este operador económico mais eficiente caberá reembolsar o valor em dívida ao banco nos termos e condições que forem acordados com a seguradora.

Porque o Direito de Uso e Aproveitamento da Terra não é pleno na medida em que lhe falta um elemento essencial definido pela pirâmide dos direitos de propriedade, nomeadamente, uso, fruição e disposição este processo deverá envolver necessariamente o Estado, através dos Serviços Provincias do Ambiente ou outra entidade competente na província a qual iria assegurar o averbamento do DUAT, garantindo assim que, primeiro o DUAT não é usado como garantia com mais do que uma entidade ao mesmo tempo; segundo o processo de transmissão do DUAT do operador ineficiente para o operador eficiente - intermediado pela seguradora - terá a fluidez e rapidez desejável e necessária numa transacção comercial.

Adicionalmente, este mecanismo implicará a institucionalização da Central de Registo de Garantias Mobiliárias, prevista na Lei nº 19/2018, de 28 de Dezembro, para que além do processo

---

<sup>27</sup> O procedimento mais correcto deverá ser clarificado e melhorado nas discussões com os stakeholders que precederão a validação deste relatório

do averbamento, se proceda ao registo provisório da transação nesta central prevenindo-se assim que o mesmo DUAT possa ser usado para vários empréstimos.

Para as seguradoras esta iniciativa é fundamental para a dinamização do uso de terras ociosas que carecem de capital para serem produtivas. Além disso, esta iniciativa constitui para a indústria seguradora a abertura de mais uma janela de negócios. As empresas seguradoras podem contribuir para bancarização do DUAT e desta forma a bancarização do agricultor desde que determinadas condições sejam observadas sobretudo nos domínios da simplificação de procedimentos da emissão e transmissão do título e a possibilidade de se garantir a criação de uma centralização de registos e averbamento dos direitos que acompanham este processo.

As seguradoras também propuseram a inclusão de mecanismos adicionais de salvaguarda dos interesses das seguradoras nos casos de *default*, tais como a emissão de uma procuração irrevogável entre outras medidas cautelares.

Assim no caso de incumprimento, estavam previstas duas modalidades de execução: a primeira que seria o recurso ao contrato de cessão de exploração previsto no Artigo 15, números 3 e 5 do Regulamento da Lei de Terras. A segunda seria a transferência definitiva do DUAT do titular em incumprimento (operador ineficiente) para um agricultor mais eficiente (operador eficiente) disposto a desenvolver a parcela de terra pertencente ao operador ineficiente e reembolsar o crédito contraído pelo operador ineficiente e não pago ao banco.

As seguradoras, tomadoras do risco desta operação, consideraram não oportuna a hipótese de se recorrer à figura do contrato de cessão de exploração como mecanismo de se ressarcirem dos danos causados pela inadimplência do agricultor. Consideram que a transferência do DUAT para um operador eficiente pelo período necessário para se reembolsar o empréstimo, como preconiza a primeira hipótese não é funcional porque não estimula o novo investidor. Tomar a terra por tempo determinado não estimula o investimento e logo não é atractivo ao investidor. Assim, a ideia de que em caso de inadimplência ou default a seguradora tomaria o DUAT e partiria em busca de um operador que tomaria o DUAT por empréstimo (contrato de cessão de exploração) pelo período necessário para reembolsar o crédito contraído pelo legítimo dono do título, e findo esse prazo devolveria a parcela de terra à seguradora e esta por sua vez devolveria o DUAT ao “dono original e devedor originário” não convenceu as seguradoras. A primeira razão para a recusa deste mecanismo é o facto de se o novo operador tomar o DUAT por um período determinado e limitado, não vai ser estimulado a fazer investimentos na terra, pois ela não lhe pertence. Segundo, não realizando os investimentos que deseja na parcela de terra concedida por empréstimo, não teria a possibilidade de produzir nas condições que permitiriam a minimização de riscos de todo o tipo, incluindo falta de chuvas, pragas, níveis desejados de produtividade e número variado de épocas de produção, pois isto só é possível com

investimento. Nestas condições o novo operador teria poucas hipóteses de honrar os seus compromissos. Terceiro, pouca gente gosta de investir em seara alheia.

Por esta e mais razões a segunda modalidade de execução que preconiza a transferência definitiva do DUAT foi considerada pelo tomador de risco, melhor alternativa pois melhor contribui para a realização dos objectivos da colateralização do DUAT que é permitir o acesso ao capital para investir na melhoria da produção e produtividade da terra. Esta modalidade tem também a vantagem de garantir que a terra circule de operadores ineficientes para operadores mais eficientes libertando terra ociosa e inexplorada.

Note-se que para alguns juristas que lidam com processos de execução a participação da seguradora neste processo de empréstimo vai tornar a ideia da colateralização do DUAT mais atractiva para os seus clientes (bancos) pois as seguradoras são mais propensas ao risco, e os bancos gostam de garantias de fácil realização ou seja activos que facilmente se podem tornar em liquidez. O importante é garantir que o quadro legal e os procedimentos são flexibilizados. Este sentimento, que coincide com a preocupação da CTA, dos bancos, e das seguradoras é realçado na análise dos factores de sucesso do programa de colateralização dos SLLC na Etiópia em que se destaca a vontade e entrega das instituições como factor de sucesso dum programa deste género (o que eles chamam de *stakeholder buy-in*<sup>28</sup>). Ou seja a DNAT e os respectivos SPA/SPGC devem garantir colaboração e entrega máximos na implementação deste programa de colateralização dos DUATs, garantindo flexibilidade na emissão e transmissão dos DUATs sob pena desta iniciativa não ser bem sucedida.

### Sociedade Civil

Em representação da sociedade civil foram contactadas algumas ONG's com destaque para a ASCUT (Aliança da Sociedade Civil contra a Usurpação de Terra em Moçambique) uma organização que congrega várias outras organizações da sociedade civil, nomeadamente a ORAM, Action Aid Moçambique, UNAC (União Nacional dos Camponeses), CTV (Centro Terra Viva), Forum Mulher, Justa Paz, OXFAM, Care Internacional Moçambique, dentre outras. Com o apoio da ASCUT foi possível realizar encontros com algumas delas tais como a UNAC, CTV e Action Aid. Espera-se um encontro mais alargado para a discussão do relatório preliminar deste estudo.

Duma forma geral, as organizações filiadas na ASCUT ou não, quando solicitadas a discutir a matéria de estudo deste *assignment* que é a colateralização dos títulos de uso e aproveitamento da terra, a primeira reacção é a de que esta pretensão poderá ser um mecanismo de criação dum mercado de terras e conseqüentemente um mecanismo de criação dos "sem terra". Para algumas organizações esta possibilidade já por si torna o assunto "colateralização do DUAT"

---

<sup>28</sup> UK Aid 2017, "Leveraging improved land security to improve access to credit: *how the LIFT project in Ethiopia promotes financial inclusion*", LIFT – EEU, UK Aid, October 2017



matéria não elegível para debate. Escudando-se na Constituição e na Lei de Teras, para algumas organizações consultadas, a transmissão do DUAT colide com o princípio de que a terra é propriedade exclusiva do Estado pelo que não devemos discutir a transmissibilidade livre do título de uso e aproveitamento da terra. Posição esta que é alimentada pelo receio da perda de terra pelos camponeses.

Das organizações acima mencionadas a União Nacional dos Camponeses (UNAC) é a que apresenta o seu posicionamento de forma aberta e por escrito ao partilhar publicamente a Declaração Final da VIII Conferência Nacional sobre Terra e Sementes, realizada em Maputo, de 04 a 05 de Novembro de 2020. Esta conferência debruçou-se sobre o processo de Revisão da Política Nacional de Terras tendo dentre várias constatações concluído que, e nós citamos, “a transmissibilidade é um processo complexo, pois a terra é um activo e (a transmissibilidade) pode ser usada como mecanismo para adquirir a terra através do título de DUAT, aproveitando-se das fragilidades da lei. Considerando este cenário, tememos que no futuro as transmissões de terra por via do título de DUAT possam institucionalizar os mercados de terra, criando os “sem terra”” fim da citação. Sobre a criação do mercado de terras, importa referir que não vai ser a colateralização do DUAT que vai criar o mercado de terras pois ele já existe em Moçambique. De facto, num artigo recente sobre a valorização da terra como instrumento de transformação da agricultura<sup>29</sup>, produzido pela OMR – Observatório do Meio Rural propõe-se que o Estado facilite “a transferência de direitos e conversões de uso, através de abertura para negociações entre as partes interessadas, com o mínimo de intervenção do Estado.” O artigo continua dizendo que “A isto chamaríamos reconhecer um maior papel do mercado, que já tem lugar hoje: compra-se e vende-se terra, arrenda-se sobre diversas formas.....adquirem-se terrenos que se deixam ociosos, à espera de especular, etc.” É esta realidade que a OMR no artigo que citámos apela ao seu reconhecimento com o intuito de valorizar a terra. E é a mesma realidade que o presente estudo propõe que se institucionalize para o bem do agricultor, dando a este a oportunidade de usar no mercado o activo que tem, a terra, para trocá-lo pelo activo que não tem, o capital financeiro.

A declaração da UNAC também recomenda que a revisão seja conduzida por um “processo participativo, inclusivo.....e que seja uma revisão pontual conforme o sublinhado na IX Sessão do Forum de Consulta sobre Terra em Novembro de 2017 e sustentado pelas balizas colocadas pelo discurso de Sua Excelência o Presidente da República durante o lançamento da auscultação pública em Julho de 2020”. Por fim, desta declaração, e para efeitos deste estudo, vale a pena reter duas recomendações finais. A primeira diz que “Todas as alterações ou reformas aos mecanismos tradicionais e formais de aquisição e transmissão da terra, principalmente no meio rural, que eventualmente forem feitas à luz da actual revisão, não devem permitir perda ou

---

<sup>29</sup> Fonte: OMR 2020, “Valor da Terra, Valorização da Terra para Transformar a Agricultura”, Destaque Rural nº 106, Observatório do Meio Rural, Setembro de 2020

desapossamento de terra produtiva para grandes empresas e especuladores de terra, e que seja feita de forma transparente, para o benefício e o desenvolvimento rural e (da) agricultura familiar”. A segunda refere-se à manutenção do “actual Artigo 12 da Lei de Terras que estipula as três vias de aquisição do uso e aproveitamento de terra, sendo : (i) via as normas e práticas costumeiras, (ii) ocupação por boa fé e (iii) aquisição via registo/título de DUAT.”

Cientes deste posicionamento oficial da UNAC, e dada a disponibilidade e abertura apresentada por esta organização para discutir o objecto do nosso estudo realizamos um encontro no qual a UNAC saudou a iniciativa de se fazer a consulta pois a sua organização tem uma posição clara sobre o assunto. Os nossos entrevistados disseram que a UNAC como organização que aglutina os interesses dos camponeses tornou público recentemente o seu posicionamento no encerramento da sua conferência anual, reiterando o não à privatização e a transmissibilidade da terra. Esta posição decorre do facto de que os camponeses, alguns dos quais sem capacidade de compreender e ajuizar correctamente os factos, poderiam ser ludibriados e aliciados a desfazer-se do único bem económico de que dispõem - a terra. Este receio foi também apresentado pela Action Aid.

Assim, a UNAC, desde 2007, em sede das comemorações dos 10 anos da Lei de Terras, que demarcou de forma categórica a sua determinação de assegurar a salvaguarda dos interesses dos camponeses em todas as iniciativas que impliquem uma mexida nos parâmetros que enquadram a gestão de terras. Consciente dos movimentos reformadores que ganharam contornos preocupantes em 2017, a UNAC organiza periodicamente conferências nacionais e internacionais com o fito de alargar o numero e a diversidade de vozes em defesa dos camponeses. A declaração da VIII conferência é parte desse processo de manter viva a voz dos camponeses.

No entanto a UNAC entende que estejam a ocorrer mudanças significativas no país e que requeiram alguns ajustamentos nos processos de governação económica do país, mas que existem pontos irredutíveis. O cidadão rural vive e trabalha no campo e não pode abrir mão ao recurso terra.

Em face do posicionamento da UNAC explicamos a abrangência do programa piloto de colateralização do DUAT, o qual exclui a partida o uso do DUAT para obtenção do crédito por parte dos agricultores de subsistência, objecto de preocupação da UNAC. A explicação do grupo alvo da colateralização baseou-se na classificação dos pequenos agricultores em Moçambique, recentemente realizada pelo Banco Mundial a qual distingue os agricultores de subsistência, agricultores emergentes e agricultores comerciais (para detalhes vide Capítulo 6 deste estudo). Assim, explicamos como este programa iria abranger somente os agricultores comerciais e os emergentes deixando de fora o agricultor de subsistência. Para sossego da UNAC explicamos como propomos incluir o agricultor familiar de subsistência no acesso ao crédito de forma

indirecta através do agricultor comercial ou emergente integrador no âmbito do programa governamental Sustenta. Perante este cenário, os nossos entrevistados mostraram-se abertos a reflectir sobre a matéria, a aguardar pelo nosso relatório preliminar e a apresentar um posicionamento da organização num próximo encontro, já previsto no âmbito dos contactos com a ASCUT.

Testada que foi a delimitação do âmbito da colateralização do DUAT, visando sómente aqueles agricultores que têm na agricultura uma actividade económica, cuja distinção seria feita com base na estratificação do Sustenta e do Banco Mundial, esta abordagem tornou-se o ponto de partida para os encontros com a CTV e com a Action Aid. Estas organizações têm como preocupação principal a possibilidade que a colateralização do DUAT abre de os camponeses perderem o único e mais valioso recurso que têm que é a terra. Perante a falta de capitais para investir, perante a hipótese de acederem a esse capital usando como recurso o seu único activo a terra, estas organizações como muitas outras receiam que ocorra uma corrida inconsciente às instituições financeiras em busca de crédito, que na ausência de planos de negócios ou em presença de planos de negócios mal concebidos podem resvalar em incumprimento de larga escala. Este incumprimento de larga escala proporcionaria o surgimento dos “sem terra” a favor dos bancos e dos empresários que iriam adquirir os DUATs das mãos dos bancos ou das seguradoras dependendo do mecanismo de execução que será adoptado.

Assim, a delimitação proposta por este estudo deita por terra esta narrativa, ou pelo menos mitiga os receios de criação duma classe dos “sem terra”, no entanto abre outra preocupação que nos foi posta por estas organizações. Como é que então os camponeses sem acesso ao crédito vão sair do ciclo de pobreza em que se encontram por falta de meios para investir na produtividade das suas parcelas de terra? Também constitui preocupação destas organizações a melhoria do acesso aos insumos melhorados por parte das famílias rurais nomeadamente às sementes melhoradas, fertilizantes, pesticidas e outros implementos agrícolas essenciais ao aumento da produção e produtividade dos camponeses. Foi nos proposto analisar a hipótese do uso da produção como garantia à semelhança dos *warehouse receipts*. O uso da produção como garantia sendo uma possibilidade em discussão no país poderá ser tomada em consideração, no entanto julgamos que seja matéria para um estudo específico. Entretanto um facto é claro, um modelo não exclui o outro, é possível a convivência dos dois modelos de acesso ao crédito em simultâneo como é o caso da Etiópia. Finalmente à semelhança, do sector privado, instituições financeiras e outras entidades por nós consultadas, estas organizações apelam à melhoria e simplificação dos procedimentos para a obtenção do DUAT. Com a excepção da UNAC o acesso fácil e seguro do DUAT parece ser preocupação de todas as organizações que lidam com a matéria de terras.

## Sector Público

Foram realizados encontros com a Direcção Nacional dos Assuntos Constitucionais, Jurídicos e Religiosos e com a Conservatória do Registo Predial da Cidade de Maputo. Nestes encontros foi essencialmente discutido o enquadramento legal e institucional da colateralização do DUAT e o papel das conservatórias e SPA/SPGC neste processo.

Para estas instituições a revisão do Código do Registo Predial abre já espaço para o enquadramento do DUAT como título mobiliário. O Decreto-Lei 2/2018 que aprova o Código do Registo Predial ao rever este código aborda já o regime de bens móveis sujeitos a registo no âmbito das garantias.

Foi nos informado que o Governo está a trabalhar na institucionalização da Central de Registo das Garantias Mobiliárias, tudo indicando que o lançamento ocorreria em finais de 2020 ou início de 2021 caso o Covid não traga surpresas.

Relativamente a potenciais conflitos de competências, entre a Central de Registo e as instituições que já fazem registo e averbamento em títulos mobiliários, os nossos entrevistados asseguraram que esta questão não se coloca uma vez que o número 7 do Artigo 6, da Lei nº 19/2018, de 28 de Dezembro, que cria a Central de Registo de Garantias Mobiliárias, de forma categórica afirma que, e nós citamos, “A criação da Central de Registo de Garantias Mobiliarias não modifica as atribuições dos demais serviços de registo instituídos por Lei.” Outro sim, existirá sim a interoperatividade dos diversos sistemas de modo a que se garanta uma permanente harmonização dos processos.

Finalmente, para estas instituições a colateralização do DUAT é importante por que vai permitir a bancarização dos agricultores o que se enquadra na Estratégia Nacional de Inclusão Financeira.

Para além dos encontros com as instituições do Ministério da Justiça, também foram realizados encontros com a DNAT – Direcção Nacional de Terras e os Serviços Provinciais do Ambiente (SPA) do Maputo Província. Nestes encontros foram apresentadas essencialmente as inquietações em volta do primado na lei, a terra propriedade do Estado e que não pode ser alienada e nem dada como hipoteca, a necessidade de que os três princípios referidos pelo PR não sejam transgredidos e as garantias de que os receios das organizações da sociedade civil sejam acautelados. Sobre a valorização da terra e sobre a importância de aceder ao crédito para a realização de investimentos na terra estamos todos de acordo. No entanto é importante encontrar o como. As duas instituições mostraram disponibilidade de colaborar na implementação dum processo de colateralização do DUAT caso todas as condições para tal estejam criadas, pelo que estavam abertos a discutir o relatório preliminar deste estudo.

*“Pela primeira vez na vida, os agricultores da Ethiopia usando os títulos de uso e aproveitamento da terra (Second Level Land Certification – SLLC) como colateral, têm a oportunidade de solicitar às instituições financeiras locais, empréstimos individuais destinados à agricultura, com os quais conseguem desbloquear o potencial das suas parcelas de terra. Com acesso a mais dinheiro e a empréstimos com termos de reembolso mais flexíveis, o bem estar das famílias rurais etíopes tem sofrido uma grande transformação.”*

In LIFT Research Summary, UK Aid & Ministry of Agriculture, Ethiopia, May 2019

## 6. Grupo Alvo do Processo de Colateralização do DUAT

Como nos referimos esta proposta de colateralização do DUAT visa valorizar a terra e o seu título de uso e aproveitamento. Com esta proposta pretende-se que os detentores dos DUATs possam aceder ao financiamento das suas actividades de produção de bens e serviços com intuito de aumentar a sua riqueza e bem estar social. Isto significa que este programa visa aqueles que usam a terra para desenvolver uma actividade económica. Visa aqueles cuja acção na terra tem como objectivo produzir excedentes agrícolas comercializáveis, com estas vendas obter receitas, e com parte das receitas reinvestir na terra e deste modo reproduzirem o capital inicial aplicado na terra. Este ciclo de produção só é possível com os agricultores emergentes e comerciais, pois os agricultores de subsistência produzem praticamente para o seu consumo. Assim, é preciso estratificar as cerca de 3,9 milhões de pequenas explorações agrícolas existentes no país e que constituem 98,7% do total de explorações agrícolas em Moçambique<sup>30</sup>.

Um estudo recente do Banco Mundial<sup>31</sup> permite destrinçar estes pequenos agricultores, distinguindo os agricultores que se dedicam à agricultura de subsistência (“subsistência”) daqueles que conseguem produzir um excedente e comercializá-lo (“comercial”), e ainda os que se encontram entre estas duas categorias, ou seja aqueles em processo de transição da agricultura de subsistência para a agricultura comercial (os “emergentes”). Com base nesta classificação, concluiu-se que em Moçambique cerca de 61,5% dos agricultores são de subsistência, 38% são emergentes e sómente 0,43% são agricultores comerciais. Um agricultor é considerado como de subsistência se: a sua área for inferior a 4 hectares (ha), o agregado familiar não tiver contratado nenhum trabalhador a tempo inteiro e a parte da produção comercializada for inferior a 10%. Um agricultor é classificado como comercial se a sua área for superior a 4 ha, o agregado familiar tiver contratado trabalhadores a tempo inteiro e a parte da produção comercializada for superior a 50%. Um agricultor é classificado como emergente se não for pequeno nem comercial<sup>32</sup>. Assim, e porque o nosso grupo alvo é aquele agricultor que desenvolve a agricultura como uma actividade económica, e conseqüentemente precisa de recursos para contratar mão de obra, comprar insumos melhorados, investir na mecanização e irrigação e contratar assistência técnica adequada, com base nesta classificação podemos concluir que este programa de colateralização dos DUATs não vai abranger directamente os 61,5% de agricultores de subsistência, o mesmo que dizer que vai abranger sómente 38,5% das cerca de 3,9 milhões de pequenas explorações agrícolas, o que corresponde a cerca de 1,5 milhões de pequenas explorações agrícolas emergentes e comerciais. A estas explorações se vão acrescentar as pouco mais de 60.000 médias e grandes explorações agrícolas existentes em

---

<sup>30</sup> IAI 2014 – Inquérito Agrícola Integrado da época 2013/2014, MADER

<sup>31</sup> “Cultivando Oportunidades para um Crescimento mais Rápido do Rendimento e Redução da Pobreza nas Áreas Rurais – Diagnóstico dos Rendimentos Rurais em Moçambique”, World Bank Group, Março 2020.

<sup>32</sup> Idem: World Bank Group, Março 2020

Moçambique<sup>33</sup>. Portanto, estamos a dizer que com este programa que vai permitir o uso do DUAT como colateral, removendo assim o maior obstáculo ao acesso ao financiamento, iremos alargar a possibilidade de aceder a crédito dos actuais 24 mil agricultores com este privilégio, para mais de um milhão e quinhentos mil pequenos, médios e grandes agricultores. Será deste universo que será definida a abrangência do Projecto Piloto de colateralização dos DUATs em Moçambique.

Um aspecto importante a realçar, é que esta estratificação dos agricultores acima descrita, permite a introdução dum programa piloto de colateralização do DUAT que vai cobrir numa primeira fase grande parte dos agricultores abrangidos pela política nacional de integração da agricultura familiar em cadeias de valor produtivas, denominada Sustenta, pois este programa visa integrar aqueles agricultores que pretendem produzir para o mercado<sup>34</sup>. O diagrama apresentado pela figura 1, mostra como o SUSTENTA estabelece as ligações entre o agente INTEGRADOR (PACE – Produtor Agrícola Comercial Emergente) e outros actores das cadeias de valor, nomeadamente os INTEGRADOS (PA – Produtor Agrícola Familiar) e os provedores de insumos e mercados.

**Figura 1. Diagrama da Política Nacional de Integração da Agricultura Familiar, SUSTENTA**



Fonte: Sustenta: Transformando Vidas 2020

<sup>33</sup> IAI 2014, “Inquérito Agrícola Integrado da época 2013/2014, MADER

<sup>34</sup> Fonte: “Sustenta – Transformando Vidas”, Brochura do Programa, MADER, 2020

Porque o Sustenta tem uma componente forte de financiamento, a possibilidade de usar o DUAT como garantia vai permitir que as fontes de financiamento para o programa se diversifiquem, ou seja vai permitir a inclusão da banca comercial neste programa de incentivo à produção, produtividade agrícola e desenvolvimento de cadeias de valor em Moçambique. Deste modo, esta possibilidade de financiamento pela banca comercial vai reduzir a forte dependência deste programa nos recursos do Estado para financiar actividades privadas, uma das maiores inquietações da sociedade.

Em conclusão podemos dizer que, primeiro, esta estratificação dos pequenos agricultores vai permitir a exclusão do agricultor de subsistência da possibilidade de colateralização do seu DUAT, protegendo-o contra os receios da sociedade referentes ao risco deste perder a sua fonte de sustento, a terra. Segundo, através do Sustenta caso este pequeno produtor familiar decida se integrar, na sua qualidade de Produtor Agrícola Familiar (PA) ele poderá se beneficiar de financiamento através do Produtor Agrícola Semi-comercial/Comercial Emergente (PACE) e gradualmente se tornar num pequeno agricultor emergente que produz excedentes para o mercado, contrata trabalhadores, usa insumos melhorados adquiridos através do PACE e tem acesso à mecanização pela via do PACE. Este pequeno produtor, em função da sua performance e trajectória económica, poderá (querendo) se tornar elegível à colateralização do seu DUAT para aceder directamente a financiamentos no mercado financeiro como prevêm as regras duma economia de mercado como a que Moçambique decidiu abraçar.

À semelhança do Sustenta existem no país outros programas e iniciativas, que podem concorrer para a transformação do agricultor de subsistência em emergente, como são os casos do (i) PROCAVA <sup>35</sup>, um programa de desenvolvimento inclusivo de cadeias de valor agro alimentares, financiado essencialmente pelo IFAD, (ii) o programa de produção de soja para alimentar a cadeia de valor da indústria avícola impulsionado pela Technoserve, com financiamento da USAID, Países Baixos e Fundação Melinda & Bill Gates (iii) o programa de promoção da produção de gergelim para a exportação desenvolvido pela SNV com financiamento dos Países Baixos, dentre outros programas de fomento à produção e produtividade agrícola desenvolvidos em parceria com o governo, doadores e ONG's.<sup>36</sup>

Em suma, como temos vindo sempre a referir é importante ler o que diz a Constituição da República no seu todo e não em partes. Por exemplo, esta nossa pretensão de encontrar mecanismos que permitam ao agricultor familiar aceder ao crédito para que saia da sua condição de produtor de subsistência e se torne emergente/comercial, responde ao preceituado pleo

---

<sup>35</sup> IFAD 2019, "Inclusive Agri-Food Value-Chain Development Programme (PROCAVA)", IFAD, Maputo

<sup>36</sup> Para detalhes vide: Technoserve 2018, "Mozambique's Soy Value Chain: Review of Development to Date and Future Opportunities", Maputo e H. Hamela & A. Pimpão 2021, "Desafios e Oportunidades no Desenvolvimento da Agroindústria em Moçambique", Technoserve/WIN, Maputo, 2021



Artigo 105, da CRM, no seu número 2, que diz claramente que “O Estado incentiva e apoia a produção do sector familiar e encoraja os camponeses, bem como os trabalhadores individuais, a organizarem-se em formas mais avançadas de produção.” Assim, para que este produtor familiar se organize em formas mais avançadas de produção terá que ter acesso à tecnologia, à insumos melhorados, mão de obra qualificada (ex: técnicos agrícolas para ajudarem com novas técnicas de produção), dentre outros recursos e tudo isso requer meios financeiros aos quais ele hoje não tem acesso, e este projecto lhe pretende proporcionar.

## 7. Proposta do Âmbito da Colateralização do DUAT

Com base nas percepções negativas de algumas correntes da sociedade, conscientes dos riscos inerentes ao uso dos títulos de terra para garantir a materialização de projectos de investimento, cujos proponentes, não apresentam planos de negócios, não têm visão empresarial, produzem para o consumo ou seja não têm o propósito de multiplicar os activos por si detidos, o presente estudo apresenta uma proposta de colateralização que privilegia numa primeira fase os actores económicos que têm na agricultura uma actividade económica e não a sua subsistência. Esta proposta de delimitação do âmbito da colateralização dos DUATs é a que melhor responde aos receios da sociedade civil ao mesmo tempo que responde aos anseios da comunidade empresarial.

O facto de o uso do DUAT como garantia em sede de empréstimo ser possível sómente para aquele candidato que é considerado agricultor emergente ou comercial, e portanto reúna cumulativamente pelo menos três aspectos nomeadamente (i) ser detentor de DUAT, (ii) provar que produz para o mercado pelo menos 50% da sua produção e (iii) ter contratado mão de obra na última época produtiva ou pretender contratar mão de obra no âmbito do plano de negócios apresentado, são de per si elementos suficientes para proteger o agricultor de subsistência deste processo de colateralização de títulos de terra. Para efeitos do averbamento a favor do banco ou da seguradora o potencial mutuário vai ter que provar elegibilidade usando os critérios acima descritos. O agricultor de subsistência, poderá ter ao crédito para a aquisição de insumos melhorados, assistência técnica, acesso à mecanização e muito provavelmente à irrigação, por via dos programas governamentais de desenvolvimento agrícola ora em curso tais como o Sustenta e Procava dentre outros. Caberá ao governo, em colaboração com os doadores e as ONG's envolvidas no sector agrícola, desenhar e implementar políticas tendentes a impulsionar a transição do agricultor familiar a agricultor emergente ou comercial condições básicas para aceder ao crédito bancário comercial com recurso ao único activo em sua posse a terra representada pelo respectivo DUAT.

## 8. Descrição do Empréstimo Proposto Vinculado ao DUAT

Para a concretização do programa de empréstimos ao sector agrícola tendo como colateral o direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) deverá ser garantida a participação e

colaboração do governo através da Direcção Nacional de Terras, mais concretamente dos Serviços Provinciais responsáveis pela emissão do DUAT e seu averbamento em caso de transacção comercial desse DUAT. Portanto para que haja um programa de empréstimos envolvendo o DUAT como garantia tem que haver DUATs para transaccionar. Para que o DUAT seja transaccionado sómente com uma entidade de cada vez é preciso que a entidade emissora tenha a capacidade de gerir e actualizar de forma permanente a situação deste DUAT. A entidade mais adequada para o efeito são os serviços provinciais responsáveis pela emissão do DUAT que neste momento e no âmbito da descentralização são duas: (i) Os Serviços Provinciais do Ambiente (SPA) que sob a alçada da Secretaria de Estado Provincial emitem e gerem os DUAT de parcelas de terra superiores a mil hectares (DUAT “A” > 1000 ha) e (ii) os Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPGC) na Direcção Provincial da Agricultura (DPA) e sob a alçada do Governador da Província os quais são responsáveis pela emissão e gestão dos DUATs com menos de mil hectares (DUAT “B” < 1000 ha)<sup>37</sup>. Para efeitos deste estudo iremos chamar SPA/SPGC a entidade emissora e gestora dos DUATs. Concluída a transacção financeira o DUAT em causa será registado na Central de Registo de Garantias Mobiliárias quando esta entidade estiver operacional, o que vai reforçar a certeza de que este título não vai ser transaccionado mais do que uma vez e com mais do que uma instituição financeira.

#### Operacionalização do Programa de Empréstimos (Modus Operandi)

O agricultor seja ele pequeno, médio ou grande que pretender contrair um empréstimo deverá possuir o DUAT da parcela de terra que pretende usar como garantia. No âmbito deste programa ao solicitar o empréstimo o agricultor deverá apresentar o DUAT da parcela que pretende dar de garantia para além das condições básicas do empréstimo exigidas por cada instituição financeira que geralmente incluem um Plano de Negócios, autorização para o desenvolvimento da actividade, abertura de conta bancária e alguma informação financeira (geralmente 3 anos de demonstrações financeiras). Apreciado e aprovado o pedido de empréstimo, o DUAT deverá ser averbado, atestando que ele ou parte dele<sup>38</sup>, foi dado de garantia de empréstimo junto a uma instituição financeira específica.

Porque no âmbito desta proposta os bancos mostraram-se cépticos quanto ao uso do DUAT como garantia devido à complexidade do processo de transmissão do DUAT, incluindo o averbamento e o processo de transmissão a outro operador mais eficiente em caso de *default* uma terceira entidade vai ser envolvida nesta transacção: a seguradora. À semelhança do seguro de vida associado ao empréstimo, no programa de empréstimos tendo o DUAT como garantia, o candidato ao crédito vai dar ao banco o seu DUAT como garantia, no entanto este título vai de

---

<sup>37</sup> A terminologia DUAT “A” e DUAT “B” é dos autores e destina-se a facilitar o entendimento da entidade governamental envolvida a nível da província. Esta distinção tornar-se-á irrelevante se a gestão do cadastro provincial for unificada

<sup>38</sup> O programa da Etiópia apresenta casos de uso de parte da parcela de terra/DUAT como garantia

facto ser tomado pela seguradora, que entretanto vai assegurar o reembolso do empréstimo ao banco em caso de *default* do agricultor. Em posse do título, a seguradora vai procurar um utilizador mais eficiente para aquela parcela de terra, com o qual vai firmar um contrato de reembolso do empréstimo em dívida que se encontra já na carteira da seguradora, pois o banco já foi por esta ressarcido do valor do empréstimo. Este novo operador e nas condições que forem acordadas vai reembolsar o empréstimo e ficar com o título em sua posse no final da transacção. O mutuário original e para este efeito utilizador ineficiente da terra vai perder a parcela de terra a favor do novo operador eficiente e a economia como um todo vai ganhar pois não vai ter uma terra ociosa e não produtiva.

Porque o objectivo do programa é garantir o acesso ao crédito por parte dos agricultores usando como garantia o único activo tangível que têm, e com este crédito aumentar o uso produtivo da terra em Moçambique, reduzindo a quantidade de terra arável ociosa e improdutivo, este programa de empréstimos vai permitir atingir estes dois objectivos: aumentar o acesso ao crédito e reduzir a terra ociosa no país.

#### Benefícios para o Agricultor do Empréstimos Vinculado ao DUAT

A experiência da Etiópia que temos vindo a citar mostra que a possibilidade do uso do DUAT como colateral tem para o agricultor múltiplos benefícios<sup>39</sup>, para tal é importante tomar em consideração os factores de minimização do risco de *default*<sup>40</sup> e os factores de sucesso dum programa de empréstimos usando o DUAT como garantia. Dentre os benefícios podemos destacar :

- a. **Aumento do Investimento na produção e produtividade:** o acesso ao crédito permite ao agricultor adquirir insumos agrícolas apropriados incluindo sementes certificadas, fertilizantes e pesticidas, aumentar a área cultivada, diversificar as actividades produtivas para diversificar o risco e aumentar as receitas;
- b. **Aumento da inclusão financeira e poupanças:** agricultores que no passado não eram bancáveis começam a aceder ao crédito bancário e fazer poupanças devido à obrigatoriedade de abrir uma conta bancária para poder aceder ao empréstimo;
- c. **Valorização do DUAT:** porque os agricultores sabem que ter DUAT é condição sine qua non para aceder aos empréstimos isto impulsiona-os a exigir e obter o DUAT da sua parcela de terra;
- d. **Oportunidade de o pequeno agricultor familiar crescer na cadeia de valor:** o acesso ao crédito permite ao pequeno agricultor familiar transformar a sua actividade agrícola de subsistência para uma mais virada ao mercado. Ao mesmo

---

<sup>39</sup> Fonte: UK Aid 2017, “Promoting financial inclusion: Improving farmer’s lives through the SLLC-linked loan product”, Land Investment For Transformation (LIFT), Ethiopia, August 2017

<sup>40</sup>Fonte: IPC 2019, “Areas and Default Management Guidelines for SLLC Secured Loans”, LIFT Programme Ethiopia, April 2019

tempo o acesso aos inputs melhorados que o dinheiro lhe proporciona lhe permite aumentar a produtividade agrícola, ganhar resiliência através do acesso à tecnologia e irrigação e desta forma aumentar os rendimentos do seu agregado familiar;

- e. **Aumento da participação da mulher e seu empoderamento:** a mulher e com destaque para as mulheres chefes de agregado familiar passam a ter acesso a crédito que nunca lhes foi acessível no passado usufruindo assim dos ganhos acima referidos; e
- f. **Diversificação do Risco:** para reduzir as hipóteses de default e aumentar as receitas normalmente os agricultores começam a investir em outras actividades que permitem melhor cashflow e maior renda para a família incluindo o comércio e a criação de gado. Isto reduz a vulnerabilidade das famílias rurais pois aumenta as fontes de rendimento para o caso de perda duma colheita.

### Factores de Sucesso dum Programa de Empréstimos Ligados ao DUAT

Um programa de empréstimos ligado ao DUAT para ser bem sucedido precisa do compromisso inequívoco das instituições envolvidas na transação financeira e um entendimento e conhecimento das necessidades do mutuário<sup>41</sup>. Os empréstimos têm que ser impulsionados pela procura (*demand driven*), no entanto o oficial do banco deve ser capaz de auxiliar o farrmeiro ajudando-lhe a decidir o tamanho do empréstimo, o destino do investimento, e os prazos de reembolso. O prazo de reembolso deve ser adequado e o mais longo possível. A acompanhar um programa de empréstimos deve ser desenvolvido um programa de literacia financeira que inclui capacidade de calcular custos de produção, diferenciar receita e lucro, conhecimento dos seus direitos e obrigações, gestão do seu crédito e conhecimento de outros produtos financeiros tais como o seguro de vida ligado ao crédito, seguro de sementes certificadas, seguro de colheitas, dentre outros<sup>42</sup>.

Outro factor importante é a capacitação dos SPGC/SPA na emissão e gestão dos DUATs. É preciso garantir que o processo de emissão do DUAT é célere e que o processo de averbamento não é um processo de autorização mas sim de registo duma transação para garantir que o mesmo título não é usado para mais do que uma transacção. Em caso de default é preciso também que os SPGC/SPA entendam que a transferência do DUAT para um operador eficiente por parte da seguradora ou do banco não é um processo de autorização mas sim de registo da transferência. Parafraseando o Presidente da República no seu discurso de lançamento do processo de Revisão: “Os moçambicanos

---

<sup>41</sup> Fonte: UK Aid 2017, “Leveraging improved land security to improve access to credit: *how the LIFT project in Ethiopia promotes financial inclusion*”, LIFT – EEU, UK Aid, October 2017

<sup>42</sup> Fonte: Idem LIFT – EEU October 2017

querem conviver com um regime legislativo sobre a posse de terra mais previsível e seguro no contexto actual da economia de mercado, um regime justo que promova investimentos com base na terra.<sup>43</sup>” Portanto o empresário, o banco e a seguradora precisam de ter a segurança de que a transacção vai decorrer nos termos contratados com o mínimo de intervenção do governo. O tempo para averbar um DUAT não deve se tornar um obstáculo ou factor de morosidade dos processos de desembolso de empréstimo. A demora na emissão do DUAT também não deve ser factor de atrasos na tramitação de processos de empréstimos levando a que as autorizações aconteçam fora da época de lavoura, sementeira ou colheita dependendo da finalidade do empréstimo.

Finalmente, para além da abertura dum conta bancária, obtenção do seguro de vida associado ao empréstimo e apresentação dum DUAT não averbado, as aprovações devem conter um programa de monitoria da performance do negócio por parte da instituição financeira. É preciso acompanhar o negócio do agricultor para perceber se ele está passando por alguma dificuldade para que ele possa receber o suporte adequado de forma atempada.

Por esta razão o programa piloto de empréstimos precisa dum entidade de coordenação interinstitucional, que vai garantir que as três partes (mutuários, instituições financeiras e SPA/SPGC) comunicam adequadamente e cada um faz a sua parte. A mesma entidade vai monitorar o progresso do programa piloto, fazendo as devidas adequações e melhorias em função dos resultados da monitoria.

---

<sup>43</sup> “Discurso de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, Por Ocasão do Lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras”, Matola, 16 de Julho de 2020

## Conclusões e Recomendações

A primeira grande conclusão deste estudo é a de que não existe, no actual quadro legal, nenhum dispositivo tanto no espírito como na letra que obste a viabilização de um programa de empréstimo vinculado ao DUAT. De facto a não viabilização da colateralização do DUAT em Moçambique prende-se, essencialmente com a percepção existente e fortemente enraizada que não permite ultrapassar esta visão limitativa que se escuda no facto de a CRM no seu artigo 109, números 1 e 2, definir a terra como propriedade do Estado, não podendo ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada. Esta visão limitativa, peca por não fazer uma leitura combinada dos vários artigos da CRM que versam sobre a terra. Este estudo propõe que é preciso ler também o numero 3 do mesmo artigo 109 o qual define a terra como meio universal de criação da riqueza e do bem estar social, pelo que o uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano. Ao mesmo tempo é preciso perceber que o Estado outorga a si próprio a definição das regras de jogo nesta matéria através do numero 1 do Artigo 110, o qual define que o Estado determina as condições de uso e aproveitamento da terra.

Do Artigo 110 da CRM resulta a segunda conclusão deste estudo. O Estado, na qualidade de proprietário da terra, tem, de acordo com o preceituado no numero 1 deste artigo, o direito exclusivo de determinar as condições de uso e aproveitamento da terra. Pelo que, resulta inequívoco deste dispositivo constitucional que o governo pode, através do poder regulamentar, determinar os mecanismos da transmissão, desde que não comprometa a titularidade exclusiva da terra pelo Estado e nem ponha em causa o direito que assiste as pessoas singulares e colectivas de utilizar a terra, como meio universal de criação da riqueza. Esta garantia foi dada pelo Presidente da República, como nos referimos acima, quando alertou à Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras a mexer em tudo, neste processo, menos na propriedade do Estado sobre a terra, direito dos Moçambicanos de acesso à terra e nos direitos adquiridos das famílias e comunidades sobre a terra.

Terceiro, o cumprimento do acima exposto pressupõe lidar com o direito mobiliário sobre o DUAT sem mexer com o direito imobiliário sobre a terra que pertence inequivocamente ao Estado. Isto é possível pois, a consagração autónoma do DUAT, em sede do Código do Registo Predial, emprestando-lhe a dignidade para um registo destacado, abre espaço para essa possibilidade de lidar com este direito sem mexer com a propriedade da terra que lhe deu origem. Este entendimento decorre da interpretação do estatuído pelas alíneas a) e u) do Artigo 2 do Código do Registo Predial, introduzido pelo Decreto Lei 2/2018 de 23 de Agosto, sob a epígrafe (Factos sujeitos a registo), que determina que estão sujeitos a registo os factos jurídicos que importam a constituição, o reconhecimento, a modificação ou a transmissão do direito de uso e aproveitamento da terra ou a cessão de exploração parcial ou total de prédios rústicos ou urbanos. Assim, o Artigo 2 fixa como estando sujeitos a registo factos relativos ao Direito de Uso e Aproveitamento da Terra o DUAT. Com este entendimento, o DUAT fica equiparado a bens

móveis caindo desta forma sob a alçada das matérias sob a regulação da Central de Registo de Garantias Mobiliárias (CRGM), reforçando assim a segurança e certeza de não se poder usar este direito para garantir diversas obrigações em simultâneo e defraudando eventuais credores. Deste modo, concluímos que este instrumento legal permite lidar com o direito mobiliário sobre o DUAT sem mexer com o direito imobiliário sobre a terra que indiscutivelmente pertence ao Estado.

A quarta conclusão é a de que o Estado ou o governo que o representa quer de forma inequívoca que o recurso terra seja valorizado. Esta conclusão pode ser tirada com base em dois factos ocorridos em momentos distintos. Primeiro, o preâmbulo da Lei de Terras, no longínquo ano de 1997 que afirma que, com a lei, pretende-se incentivar o uso e o aproveitamento da terra, de modo a que esse recurso, o mais importante de que o país dispõe, seja valorizado e contribua para o desenvolvimento da economia nacional. Segundo, o discurso do Presidente Filipe Nyusi, em Julho de 2020, no qual afirma que temos que procurar conferir uma maior consistência e significado prático ao direito de uso e aproveitamento da terra, o DUAT, no âmbito da economia de mercado debatendo a sua transmissibilidade para o benefício de todos, para fortalecer as finanças das famílias e do próprio Estado. Qualquer uma destas preposições apela à nossa criatividade para valorizar a terra em Moçambique. Esta proposta de colateralização do DUAT surge neste âmbito da valorização da terra, e uso da terra como instrumento de desenvolvimento económico.

Finalmente, a valorização da terra e o conseqüente surgimento dum mercado de títulos de terra alimenta receios de que surjam camponeses “sem terra” em Moçambique. É assim que, para mitigar estes receios da sociedade civil de o camponês perder a sua fonte de subsistência que é a terra, no âmbito desta proposta, a colateralização do DUAT vai ser possível para o agricultor emergente ou comercial. Com base na estratificação dos pequenos agricultores vai ser possível a exclusão do agricultor de subsistência da possibilidade de colateralização do seu DUAT, protegendo-o assim contra os receios da sociedade referentes ao risco deste perder a sua fonte de sustento, a terra. De acordo com esta proposta de colateralização do DUAT, através do Sustenta, caso este pequeno produtor familiar decida se integrar, na sua qualidade de Produtor Agrícola Familiar (PA) ele poderá se beneficiar de financiamento através do Produtor Agrícola Semi-comercial/Comercial Emergente (PACE) e gradualmente se tornar num pequeno agricultor emergente que produz excedentes para o mercado, contrata trabalhadores, usa insumos melhorados adquiridos através do PACE e tem acesso à mecanização pela via do PACE. Este pequeno produtor, em função da sua performance e trajectória económica, poderá (querendo) paulatinamente se tornar elegível à colateralização do seu DUAT acedendo directamente a financiamentos no mercado financeiro.

## Recomendações

A primeira recomendação é a de que é importante que se limite a possibilidade de interpretações erróneas ou dúbias de alguns dos artigos da lei e regulamento de terras. Por isso no âmbito da revisão pontual do Regulamento da Lei de Terras é preciso que se clarifique o numero 2 do artigo 13 relativo a apresentação do DUAT em processos de empréstimos, para que ele claramente acomode o uso do DUAT como colateral. As limitações do âmbito da colateralização incluindo a estratificação dos agricultores abrangidos poderá ser remetida a decretos ou diplomas conjuntos de nível ministerial para acompanharem a dinâmica da economia.

A exclusão do agricultor de subsistência nesta primeira fase do processo de colateralização do DUAT, como meio de acesso ao crédito, não é salutar para o desenvolvimento do próprio camponês, pois lhe limita o crescimento, ao limitar-lhe o acesso a insumos melhorados, assistência técnica, acesso à mecanização e muito provavelmente à irrigação, elementos essenciais ao aumento da produção e produtividade agrícola. Assim, esta situação deverá ser corrigida paulatinamente, em sede de programas governamentais de desenvolvimento agrícola tais como o Sustenta e o Procava como foi acima referido. Caberá ao governo, em colaboração com os doadores e as ONG's envolvidas no sector agrícola, desenhar e implementar políticas tendentes a impulsionar a transição do agricultor familiar a agricultor emergente ou comercial condições básicas para aceder ao crédito bancário comercial com recurso ao único activo em sua posse a terra representada pelo respectivo DUAT.

A implementação do Programa de Colateralização do DUAT irá exigir o desenho dum modelo institucional para garantir a coordenação entre as diversas instituições que estarão envolvidas no processo de pedido de empréstimo tendo como colateral o DUAT tais como a instituição de crédito, a seguradora, os serviços provinciais de geografia e cadastro, serviços provinciais de ambiente, direcção nacional de terras e a Central de Registos de Garantias Mobiliárias. O mais apropriado, à semelhança da Etiópia<sup>44</sup>, será instituir na fase piloto, um mecanismo de implementação, apoiado por assistência técnica especializada. O mesmo mecanismo será também responsável pela facilitação das actividades descritas no capítulo referente aos factores de sucesso dum programa de empréstimos vinculados ao DUAT.

---

<sup>44</sup> O processo de colateralização na Etiópia é apoiado pelo (LIFT -EEU) Land Investment For Transformation – Economic Empowerment Unit, um mecanismo do Ministério da Agricultura da Etiópia, com o apoio da UK Aid



## Bibliografia

CRM 2004, “Constituição da República de Moçambique”, Revisão de 2004

CASP 2004, “Matriz da Agricultura e Agroindústria - Relatório da 8ª Conferência Anual do Sector Privado”, Outubro de 2004

Decreto nº 66/98 de 08 de Dezembro, “Regulamento da Lei de Terras”

Decreto-Lei 2/2018 de 23 de Agosto, “Código do Registo Predial”

GRM 2020, “Discurso de Sua Excelência Filipe Jacinto Nyusi, Presidente da República, Por Ocasão do Lançamento do Processo de Auscultação da Revisão da Política Nacional de Terras”, Cidade da Matola, 16 de Julho de 2020

GRM 2017, “Declaração Final” IX Forum de Consulta sobre Terras, Maputo 2017

H. Hamela & A. Pimpão 2021, “Desafios e Oportunidades no Desenvolvimento da Agroindústria em Moçambique”, Technoserve/WIN, Maputo, 2021

IAI 2014, “Inquérito Agrícola Integrado da época 2013/2014”, MADER, Maputo

IAI 2015, “Inquérito Agrícola Integrado da época 2014/2015”, MADER, Maputo

IFAD 2019, “Inclusive Agri-Food Value-Chain Development Programme (PROCAVA)”, IFAD, Maputo

IPC 2019, “Areas and Default Management Guidelines for SLLC Secured Loans”, LIFT Programme Ethiopia, April 2019

Lei nº 19/2018 de 28 de Dezembro, “Central de Registo de Garantias Mobiliárias”

Lei nº 19/97 de 01 de Outubro, “Lei de Terras”

MADER 2020, “Sustenta –Transformando vidas”, Publicação do Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural, Maputo

OMR 2020, “Valor da Terra, Valorização da Terra para Transformar a Agricultura”, *Destaque Rural nº 106*, Observatório do Meio Rural, Setembro de 2020

“Valor da Terra, Valorização da Terra para Transformar a Agricultura”, *Destaque Rural nº 106*, Observatório do Meio Rural, Setembro de 2020 Samuelson, P. & Nordhaus 2012, W., “Economia” 19ª Edição, McGraw Hill, 2012, pág. ....

Technoserve 2018, “Mozambique’s Soy Value Chain: Review of Development to Date and Future Opportunities”, Maputo

T. Born & H. Hamela 2020, “Performance of Commercial and Smallholder Agriculture in Mozambique”, USAID/SPEED+, Maputo, September 2020

UK Aid 2017, “Promoting financial inclusion: Improving farmer’s lives through the SLLC-linked loan product”, Land Investment For Transformation (LIFT), Ethiopia, August 2017

UK Aid 2017, “Leveraging improved land security to improve access to credit: *how the LIFT project in Ethiopia promotes financial inclusion*”, UK Aid, October 2017

UK Aid 2019, “Increasing productivity through an innovative, individual-based agricultural loan”, LIFT Research Summary, UK Aid & Ministry of Agriculture, May 2019

UNAC 2020, “Declaração da VIII Conferência Nacional sobre Terra e Sementes”, Maputo, in *Canal de Moçambique*, 25 de Novembro de 2020

World Bank 2020, “Cultivando Oportunidades para um Crescimento mais Rápido do Rendimento e Redução da Pobreza nas Áreas Rurais – Diagnóstico dos Rendimentos Rurais em Moçambique”, World Bank Group, Março 2020