



UNIVERSIDADE
E D U A R D O
MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

Tema:

A LEGISLAÇÃO MINEIRA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE CRÍTICA.

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Direito.

Discente: Simão Mucavele Júnior

Orientador: Doutor Carlos Serra

MAPUTO

2024



UNIVERSIDADE
E D U A R D O
MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

A LEGISLAÇÃO MINEIRA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE CRÍTICA.

Monografia apresentada à faculdade de
Direito da Universidade Eduardo
Mondlane como requisito parcial para a
obtenção do grau de Licenciatura em
Direito.

Discente: Simão Mucavele Júnior

Orientador: Doutor Carlos Serra

MAPUTO

2024

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu, Simão Mucavele Júnior, declaro, por minha honra, que este trabalho nunca foi apresentado, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau acadêmico em nenhuma instituição de ensino e que ele constitui o resultado da minha investigação, estando para o efeito indicadas no texto e nas referências bibliográficas as fontes utilizadas na sua elaboração.

O Autor

(Simão Mucavele Júnior)



UNIVERSIDADE
E D U A R D O
MONDLANE

UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

A LEGISLAÇÃO MINEIRA EM MOÇAMBIQUE: UMA ANÁLISE CRÍTICA.

JÚRI

MONOGRAFIA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE LICENCIATURA EM
DIREITO

Presidente: _____

Orientador: _____

Arguente: _____

Simão Mucavele Júnior

Maputo, ____/____/____

DEDICATÓRIA

Dedico à minha amada mãe, Natalina Teixeira (*in memoriam*), cujo empenho em me educar sempre veio em primeiro lugar. Aqui estão os resultados dos seus esforços. Ainda que tivesse toda esta vida, e a próxima também, nem assim o tempo chegaria para lhe agradecer por tudo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu saúde, força e sabedoria para realizar esta tarefa.

Aos meus pais, Simão Mucavele e Natalina Teixeira (*in memoriam*), que sempre acreditaram em mim e me apoiaram em todas as minhas decisões. Agradeço pelo amor, carinho e incentivo que sempre recebi de vocês. Vocês são meus maiores exemplos e eu sou muito grato por tudo que fizeram por mim.

Aos meus irmãos, Marília e René, que sempre estiveram ao meu lado, nos momentos bons e maus. Agradeço pela amizade, companheirismo e apoio incondicional. Vocês são os melhores irmãos que alguém poderia ter.

Aos meus amigos, Danilo Marcelino, Yannick Lemos, Sheriel Costa, Kenneth Canda, Lino Hama, Denilson Mabasso, Silvestre Jr, Enzo Cossa, Sani Rogunata, Mwheri Ramos, Marlene Espinosa e Shelton Rivaldo, que sempre estiveram comigo para compartilhar momentos de alegria, tristeza e aprendizado. Agradeço pela amizade verdadeira e pelo apoio que sempre recebi de vocês. Vocês são a minha família escolhida.

A minha namorada, Britt Utui, que sempre esteve ao meu lado, apoiando-me e dando-me força nos momentos mais difíceis. Agradeço pelo amor, carinho e companheirismo.

Aos meus colegas de curso, Sylvia Ferreira, Valter Azevedo, André Timana, Cângina Omar, Olêncio Naiene, Dalton Mazive, Jéssica Moambalo, Sabina Lazima, Dário Chicale e João Macie, que dividiram comigo essa jornada acadêmica. Agradeço pela amizade, companheirismo e apoio. Juntos, aprendemos e crescemos muito.

Aos docentes, que me ensinaram e me ajudaram a crescer como profissional e como pessoa, em especial ao Doutor Almeida Machava, Mestre Irene Afonso e Mestre Amina Abdala. Agradeço pela orientação, paciência e dedicação. Vocês foram essenciais para a minha formação.

Em especial, gostaria de agradecer ao meu orientador, Doutor Carlos Serra, que sempre esteve disponível para me ajudar e me orientar. Agradeço pela parceria, dedicação e apoio. O Doutor é um grande profissional e uma pessoa maravilhosa.

Este trabalho é fruto do esforço e dedicação de todos vocês. Agradeço a todos pelo apoio e carinho.

EPÍGRAFE

Simão, a ti posso dizer, sem receio, o seguinte:

Se o vento corre para o norte, não lhe dê as costas. Não é que nos outros pontos não haja ouro ou prata ou terra. Simplesmente tu não foste feito para fugir.

(Lica Sebastião)

RESUMO

O presente estudo aborda a análise crítica da legislação mineira em Moçambique, numa perspectiva sociojurídica ambiental. Exploraremos desde a evolução histórica da legislação mineira no país até a análise crítica da legislação contemporânea, identificando problemas e propondo soluções para aprimorar o quadro regulamentar. Além disso, faremos uma análise comparativa do Direito Mineiro em países como a República da África do Sul e a República de Angola, explorando aspectos aproveitáveis dessas leis. A análise crítica da legislação mineira em Moçambique revelou lacunas e inconsistências, como a falta de previsão dos princípios norteadores, ausência de critérios sobre as compensações, bem assim ambiguidades na legislação. Recomendações foram propostas para aprimorar a legislação, incluindo definição clara dos princípios norteadores e criação de normas para receitas do desenvolvimento local. Além disso, destaca-se a necessidade de publicação integral de contratos de concessão, clarificação de conceitos ambientais, desenvolvimento de mecanismos de monitoramento e fiscalização, envolvimento das comunidades locais e fortalecimento institucional. Essas medidas visam contribuir para o desenvolvimento sustentável da indústria e o bem-estar da população moçambicana.

Palavras-chave: Análise crítica, legislação mineira, lacunas, inconsistências, efectividade.

ABSTRACT

The present study addresses the critical analysis of mining legislation in Mozambique from a socio-legal environmental perspective. We will explore the historical evolution of mining legislation in the country to the critical analysis of contemporary legislation, identifying problems and proposing solutions to enhance the regulatory framework. Furthermore, we will conduct a comparative analysis of Mining Law in countries such as the Republic of South Africa and the Republic of Angola, exploring aspects that can be utilized from these laws. The critical analysis of mining legislation in Mozambique revealed gaps and inconsistencies, such as the lack of provision of guiding principles, absence of criteria on compensations, and ambiguities in the legislation. Recommendations have been proposed to improve the legislation, including clear definition of guiding principles and creation of norms for local development revenues. Additionally, the need for full publication of concession contracts, clarification of environmental concepts, development of monitoring and enforcement mechanisms, involvement of local communities, and institutional strengthening are highlighted. These measures aim to contribute to the sustainable development of the industry and the well-being of the Mozambican population.

Keywords: Critical analysis, mining legislation, gaps, inconsistencies, effectiveness.

PRINCIPAIS ABREVIATURAS, EXPRESSÕES EM LÍNGUA ESTRANGEIRA E INDICAÇÕES DE LEITURA

1. Principais abreviaturas

AAIE – Alta Autoridade da Indústria Extractiva

AIA – Avaliação de Impacto Ambiental

Art.º(s) – Artigo(s)

BR – Boletim da República

Cfr. – Conferir

CRM – Constituição da República de Moçambique

CRPM- Constituição da República Popular de Moçambique

DUAT – Direito de Uso e Aproveitamento de Terra

IDE – Investimento Estrangeiro Directo

IESE – Instituto de Estudos Sociais e Económicos

IMD – Instituto para Democracia Multipartidária

ITIE – Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva

MPRDA - Mineral and Petroleum Resources Development Act

Op. cit. – Na obra citada

Pág./Págs. – Página, Páginas

PRE – Programa de Reabilitação Económica

Vol. – Volume

2. Expressões em língua estrangeira

Et al (latim) – e outros

Ibidem (latim) – mesma obra, mesma página

In memoriam – em memória de

Sine qua non- indispensável, essencial

Royalties (inglês) – importância paga/ compensação

Vide (latim) – veja-se

3. Indicações de leitura

- i. As referências bibliográficas são citadas pelo autor, data, título, editora, local de publicação e página;
- ii. Sempre que seja necessário destacar um assunto, uma ideia ou um conceito será utilizado o modo bold e ou itálico;
- iii. O modo itálico será empregue para fazer referência à língua estrangeira.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| CAPÍTULO I: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO MINEIRA EM MOÇAMBIQUE | 7 |
| 1.1. Legislação Mineira no período colonial em Moçambique..... | 7 |
| 1.2. Legislação Mineira no período pós-Independência em Moçambique | 10 |
| CAPÍTULO II: A LEGISLAÇÃO MINEIRA DE MOÇAMBIQUE NA ACTUALIDADE | 22 |
| CAPÍTULO III: ANÁLISE CRÍTICA E POSSÍVEIS SOLUÇÕES..... | 27 |
| CAPÍTULO IV: DIREITO COMPARADO..... | 30 |
| 4.1. A legislação mineira na República da África do Sul..... | 30 |
| 4.2. A legislação mineira na República de Angola..... | 31 |
| 4.3. Aspectos aproveitáveis nas leis estudadas..... | 32 |
| 4.3.1. Regime de titulação..... | 32 |
| 4.3.2. Royalties e participação acionária do Estado..... | 33 |
| 4.3.3. Gestão ambiental | 33 |
| CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES..... | 35 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 39 |
| 1. OBRAS DE REFERÊNCIA..... | 39 |
| 2. LEGISLAÇÃO | 40 |
| 3. SÍTIOS DE INTERNET | 41 |

INTRODUÇÃO

O presente Trabalho de Fim de Curso, subordinado ao tema “A Legislação Mineira em Moçambique: uma análise crítica”, procura trazer um estudo da principal legislação que regula a actividade mineira em Moçambique, analisar a sua aplicação efectiva e quiçá, por essa via, evidenciar eventuais problemas que resultem da sua aplicação.

A legislação mineira em Moçambique é um assunto de grande importância, especialmente quando consideramos a perspectiva sociojurídica ambiental. Moçambique é um país rico em recursos minerais, e a exploração desses recursos tem um impacto significativo no meio ambiente e nas comunidades locais.

Sob uma perspectiva sociojurídica ambiental, é crucial analisar como a legislação mineira impacta as comunidades locais e o meio ambiente. A mineração pode trazer benefícios económicos, como empregos e receitas fiscais, mas também pode resultar em deslocamento de comunidades, degradação ambiental, conflitos sociais e violações dos direitos humanos.

1.1. Contextualização

A mineração é um dos sectores mais importantes e impactantes da economia moçambicana, sendo responsável por grande parte das exportações do país e por gerar receitas significativas para o Estado.¹

Nos últimos quinze anos, Moçambique tem registado um desenvolvimento considerável.² Um dos grandes contribuintes deste desenvolvimento é a descoberta de vários recursos minerais. Pressupõe-se que a indústria extractiva constitui uma força motriz para o Investimento Estrangeiro Directo (IDE) e desenvolvimento da economia moçambicana. Porém, o investimento neste sector está sujeito a vários riscos, associados ao grau de cometimento da responsabilidade social das grandes corporações multinacionais e o impacto negativo que podem criar sobre a vida das comunidades locais, as condições de trabalho e o ambiente.³

¹ CASTEL BRANCO (2010) analisando a evolução da economia moçambicana caracteriza-a como sendo uma economia extrativa, isto é, que está baseada na exploração dos recursos naturais.

² BIHALE, Domingos. (2016) INDÚSTRIA EXTRACTIVA EM MOÇAMBIQUE: Perspectivas para o desenvolvimento do país, Pág.7.

³ Ibidem.

O desenvolvimento da mineração em Moçambique, tem sido acompanhado por um crescente debate público sobre o seu impacto ambiental, social e económico, quer nos *media* como nas zonas onde ocorre, com maior frequência, a mineração.

O impacto ambiental inclui a contaminação da água, do solo e do ar, a destruição de habitats naturais e a perda da biodiversidade.⁴ Por seu turno, o impacto social pode envolver a desapropriação de terras e o deslocamento forçado de comunidades locais, a destruição de valores e hábitos tradicionais essenciais para a sustentação da solidariedade e unidade das famílias e comunidades⁵.

Os conflitos relativos ao uso e apropriação de territórios e recursos naturais ocorrem devido à forma como alguns recursos minerais são explorados em Moçambique. Tal facto é notório e significativo quando há necessidade de reassentamento, situação que não raras vezes afecta negativamente o bem-estar das populações.⁶

Em termos económicos, há preocupações relacionadas à falta de transparência na gestão dos recursos minerais, à fuga de capitais e à falta de benefícios e ganhos para a economia local.

Os progressos que se registam na indústria de extracção mineira são acompanhados de uma enorme pressão sobre a terra, porque se, por um lado, as áreas requeridas para a realização das actividades mineiras não são, muitas vezes, desocupadas, por outro lado, a própria realização das actividades mineiras pode constituir factor de potenciação dessa pressão, essencialmente, quando se verificarem comportamentos, nas operações mineiras, que não observem integralmente os planos de lavra, que entre outras exigências, impõem o princípio de uma exploração racional e equitativa dos recursos, tendo, ao mesmo tempo, em atenção a necessidade da preservação do ambiente.⁷

Nesse contexto, a legislação mineira em Moçambique desempenha um papel bastante fundamental na regulação da exploração dos recursos minerais do país. Desde a independência, em 1975, o país tem passado por uma série de reformas na legislação

⁴ ACSELRAD, H. (2004) As Práticas Espaciais e o Campo dos Conflitos Ambientais. In. ACSELRAD, Henri (Org.). Conflitos Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, pág. 45.

⁵ VUNJANHE, J. (2009) Impactos Sociais da Exploração de Minerais: O caso da Vale Moçambique Lda. Disponível em http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/2011/JVunhjane_ITIE_Fev2011.pdf.

⁶ ZECA, E. (2013) MOÇAMBIQUE: Exploração de Recursos Energéticos, Privação Relativa, Conflito e Segurança, CEEI-ISRI, ANO I SÉRIE DE ARTIGOS, v.1, n. 01, pág. 17.

⁷ CASTEL-BRANCO et al (2010) Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. Maputo: Cadernos IESE, no. 1. pág. 218.

mineral, com o objectivo de melhorar a transparência, a responsabilidade social, desenvolvimento local e a protecção do meio ambiente e biodiversidade. A legislação mineira em vigor em Moçambique é constituída pelas seguintes leis: Lei n.º 19/1997, de 1 de Outubro – a Lei de Terras; a Lei n.º 20/1997, de 1 de Outubro – a Lei do Ambiente; e a Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto – a Lei de Minas. Estas leis são acompanhadas por legislação complementar, nomeadamente: Regulamento da Lei de Terras (aprovado pelo Decreto n.º 66/1998, de 8 de Dezembro); Regulamento Ambiental para Actividade Mineira (aprovado pelo Decreto n.º 26/2004, de 31 de Dezembro); Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas (aprovado pelo Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto); Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental (aprovado pelo Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro); e Regulamento da Lei de Minas (aprovado pelo Decreto n.º 31/2015, de 31 de Dezembro).

1.2. Justificativa do Tema

Entendemos que o tema que nos propusemos apresentar é actual porque a indústria de mineração no país é recente e relevante, e acreditamos que a presente pesquisa poderá agregar conhecimento e análises originais no campo de estudo explorado.

A legislação actualmente em vigor busca estabelecer um quadro jurídico claro para a indústria de mineração, procurando garantir a protecção do meio ambiente e dos direitos das comunidades locais. Na perspectiva do presente trabalho, ao referirmo-nos à legislação mineira, incluímos a Lei de Minas, a Lei do Ambiente e a Lei de Terras, juntamente com regulamentos complementares, por entendermos que existe uma interdependência entre eles.

Estes instrumentos têm por objectivo acompanhar os desenvolvimentos da indústria extractiva, de modo a atrair mais investimentos para o sector, assegurar a competitividade, a transparência e protecção dos titulares de concessões mineiras e de áreas para exploração de hidrocarbonetos e, sobretudo, salvaguardar o interesse nacional e benefícios para as comunidades.⁸

Estas leis passaram por revisões ao longo dos anos. No entanto, sua eficácia e aplicação tem sido questionada, exigindo uma análise para sua melhoria.

⁸ BIHALE, Domingos, (2016) op cit, pág.14.

A análise crítica da legislação mineira moçambicana é, portanto, de grande importância para compreender as inconsistências existentes, bem como para evidenciar aspectos para melhorar a regulamentação e a gestão do sector.

1.3. Problemática

O problema a discutir é a falta de eficácia e eficiência da legislação mineira em Moçambique. A legislação mineira em Moçambique tem passado por diversas transformações ao longo dos anos. No entanto, apesar dos esforços envidados pelo governo em regulamentar o sector de mineração, ainda existem lacunas e contradições que dificultam a sua aplicação e protecção dos direitos das comunidades locais.

Conforme Tádzio Coelho, a mineração ostenta um conjunto de impactos, sendo eles económicos positivos e negativos, culturais e socioambientais. Relativamente ao aspecto socioambiental, segundo este autor, a mineração não tem nenhum impacto positivo, e o mesmo aponta vinte e um (21) impactos socioambientais negativos da mineração.⁹ Em relação à expropriação de Terras, a Lei de Terras de Moçambique estabelece procedimentos claros para a expropriação de terras para fins de interesse público, incluindo o pagamento de indemnização justa aos titulares de terras afectados. No entanto, a Lei de Minas de Moçambique permite a expropriação de terras para fins de mineração sem especificar procedimentos claros para a compensação aos afectados.

Decorre das duas leis acima uma certa contradição que pode conduzir a problemas a quem a lei se destina bem como ao aplicador da legislação.

Somente através de uma análise cuidada e abrangente podemos propor soluções eficazes para esses problemas e garantir que a mineração em Moçambique seja realizada de forma justa e sustentável.

O presente trabalho, propõe-se responder às seguintes questões jurídicas:

- Existirá, no nosso Direito, coerência na principal legislação mineira?
- Será que a legislação mineira em vigor concorre para a adequada protecção ambiental no nosso ordenamento jurídico?
- Existirá realmente uma protecção efectiva aos direitos de inclusão e participação das comunidades locais?

⁹ Coelho, T. P. (2016) Noventa por cento de ferro nas calçadas: e (sub) desenvolvimentos em Municípios minerados pela Vale. S.A. Tese de doutoramento Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, pág. 184.

1.4. Objectivos

Constitui objecto geral desta pesquisa:

- analisar criticamente a Lei mineira em Moçambique, comparando-a com a Lei do Ambiente e Lei de Terras, numa perspectiva sociojurídica ambiental, propondo soluções para aprimorar a referida legislação.

Em termos específicos:

- analisar a evolução histórica da legislação mineira em Moçambique, desde a colonização até os dias actuais;
- identificar as principais limitações da legislação mineira vigente em Moçambique, considerando aspectos da legislação ambiental e aspectos sociais;
- buscar experiências internacionais relevantes;
- propor possíveis soluções legislativas para mitigar as limitações identificadas.

1.5. Metodologia de pesquisa

Para a elaboração do presente estudo, privilegiou-se o recurso ao método de investigação indirecta, consubstanciado na bibliografia, manuais e análise da principal legislação mineira, baseada na interpretação da legislação vigente na ordem jurídica interna, de alguns países da região e de outros países que tenham experiência legislativa mais aprimorada sobre a matéria. Recorreu-se igualmente ao método doutrinal ou dialético, consistindo na análise e discussão das posições legislativas antagónicas em face da regulação de determinadas matérias e ao método comparatístico, pela abordagem do Direito Comparado.

1.6. Estrutura do Trabalho

O presente estudo decompõe-se em quatro capítulos. *No primeiro* dedicamo-nos à análise da evolução histórica da legislação mineira em Moçambique, explorando a origem da legislação mineira no país; *no segundo* voltamos a nossa atenção à legislação mineira contemporânea em Moçambique, abordando a estrutura e disposições gerais, especialmente das Leis de Terras e do Ambiente; *no terceiro* concentramo-nos na análise crítica da legislação mineira moçambicana, identificando os problemas que a mesma suscita, avaliando o seu impacto e propondo soluções para aprimorar o quadro regulamentar, buscando caminhos para otimizar a legislação; *no quarto e último* realizamos uma análise comparativa do direito mineiro, destacando as práticas na

República da África do Sul e na República de Angola, exploramos aspectos aproveitáveis dessas leis, justificando a escolha desses países para a comparação.

CAPÍTULO I: EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA LEGISLAÇÃO MINEIRA EM MOÇAMBIQUE

1.1. Legislação Mineira no período colonial em Moçambique

Iniciamos o nosso estudo com a busca da génese da legislação mineira moçambicana, explorando os registos históricos e as transformações sociais. Delinearemos a raiz das primeiras regulamentações, desvendando as circunstâncias que as moldaram. Este capítulo, guiado pela necessidade de compreender a evolução normativa, vai além dos textos legais, mergulhando nos contextos políticos e sociais que influenciaram a formação das primeiras regras sobre a mineração.

Em Moçambique, a actividade mineradora remonta ao período pré-colonial e, desde então, a economia do país foi sempre caracterizada pela exploração de elementos da base natural transformados em recursos pela acção humana. Ao lado da agricultura, a actividade mineradora foi decisiva para a fixação dos primeiros povos *Bantu* na região e, mais tarde, para o desenvolvimento comercial dos primeiros impérios e, posteriormente, pela fixação dos portugueses e o início do processo de colonização.¹⁰

A partir de meados do século XV, precisamente por volta de 1453, regista-se em Moçambique o início da penetração mercantil portuguesa (FERRÃO, 2002), motivada inicialmente pela demanda de ouro destinado à aquisição das especiarias asiáticas e, mais tarde, pelo crescimento económico da metrópole (Portugal). Esse período da penetração mercantil portuguesa em Moçambique representou no quadro da divisão internacional do trabalho e do comércio mundial, o início do processo de acumulação primitiva do capital em território moçambicano e conseqüentemente o prelúdio dos processos violentos de expropriação de terras das comunidades nativas. A actividade produtiva nas minas a qual, antes da penetração portuguesa se fazia normalmente nas épocas mortas, fora do plantio e das colheitas agrícolas, passou a efectuar-se, também, nos períodos produtivos agrícolas. Este facto, aliado ao regime de trabalho compulsório e de pagamento de impostos obrigatórios, provocou a fuga de comunidades inteiras, particularmente nas

¹⁰ FREI, Vanito et al. (2016) MINERAÇÃO E APROPRIAÇÃO DA TERRA EM MOÇAMBIQUE: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O PROCESSO DE EXPROPRIAÇÃO DAS COMUNIDADES. LOCAIS, pág. 1.

áreas mineradoras mais trabalhadas, e a transformação forçada da economia rural camponesa em economia virada para o mercado.¹¹

A principal legislação que regia a exploração mineira no período colonial eram os seguintes decretos:

- Decreto nº 12.380 de 3 de Novembro de 1905, que regulamentava a lavra de pedreiras em Moçambique, estabelecendo os requisitos para a obtenção de uma licença para lavar uma pedreira; e
- Decreto nº 13.023 de 20 de Setembro de 1906, que regulamentava a exploração mineira em Moçambique, estabelecendo os requisitos para a concessão de direitos de exploração mineira.

Moçambique era província ultramarina de Portugal e os recursos minerais de Moçambique no período colonial pertenciam a Portugal.

É o que resulta do disposto no nº 3 do art.º 1 do Decreto nº 12.380 de 3 de Novembro de 1905, que estabelece que os recursos minerais que forem extraídos das pedreiras de Moçambique pertencem ao Estado Português.

O mesmo se diz do nº 3 do art.º 1 do Decreto nº 13.023 de 20 de Setembro de 1906 que estabelece que os recursos minerais que forem extraídos das minas da Província de Moçambique pertencem ao Estado Português.

Resulta do acima exposto que o Estado Português detinha o direito de explorar os recursos e de receber os lucros resultantes da exploração.

Olhando para a legislação colonial, entende-se que esta não era benéfica para os nativos (moçambicanos) e sim para os interesses da potência colonizadora.

Na sequência dos direitos que assistiam ao Estado Português, a legislação colonial concedia ao Governo-Geral o monopólio da concessão de licenças para a lavra de pedreiras e para a exploração mineira. O monopólio das concessões conferia ao Governo-Geral português um poder excessivo sobre o sector da mineração em Moçambique.

Podemos afirmar sem muita margem de erro o acima referido, a partir da análise dos números 2 dos art.º (s) 1 do Decreto nº 12.380 de 3 de novembro de 1905 e Decreto nº 13.023 de 20 de setembro de 1906, respectivamente, que estabelecem que a lavra de

¹¹ Ibidem, pág. 7.

pedreiras e a exploração das minas em terrenos de domínio público só será permitida mediante licença a conceder pelo Governo-Geral.

É igualmente importante mencionarmos que o Governo-Geral também tinha o poder de suspender ou cancelar a licença a seus titulares. Conforme, resulta do disposto nos art.º(s) 6 do Decreto nº 12.380 de 3 de novembro de 1905 e Decreto nº 13.023 de 20 de setembro de 1906.

Da análise desta legislação, verifica-se que não há nenhuma lei específica para a defesa do ambiente no âmbito da actividade mineira.

Primeiro, não possuía um quadro jurídico para a protecção do ambiente.

Segundo, não estabelecia qualquer obrigação de protecção ambiental para as actividades mineiras.

Terceiro, não previa qualquer sanção para as empresas que causassem danos ambientais. Isso significava que as empresas não tinham incentivos para cumprir as normas ambientais.

Em termos ambientais, a legislação colonial contribuiu para a degradação do meio ambiente. A exploração mineira, sem qualquer regulamentação sobre a protecção do meio ambiente, levou à destruição de florestas, à contaminação de solos e águas e ao aumento da erosão.¹²

Da análise efectuada, não consta nenhuma disposição que regule sobre os direitos das comunidades.

Isso significa que as comunidades afectadas pela actividade mineira não tinham nenhum direito legal de reivindicar compensação ou assistência das empresas mineiras, que, todavia, pagavam taxas ao Governo-Geral, as quais de forma alguma beneficiaram as comunidades afectadas.

Da análise da legislação do período colonial, facilmente se depreende que estava vedada a intervenção dos moçambicanos na actividade mineira e por outro lado esta legislação não previa regras para a protecção ambiental bem como dos direitos das comunidades eventualmente afectadas.

¹² Martins, J. G. (2003). A legislação mineira em Moçambique: uma análise histórica, pág. 25.

1.2. Legislação Mineira no período pós-Independência em Moçambique

Moçambique tornou-se independente, livre das mãos do colonialismo e detentor de seus próprios recursos minerais.

Sustenta a nossa convicção o disposto no art.º 8 da Constituição da República Popular de Moçambique de 1975, que dispunha que, a terra e os recursos naturais situados no solo e subsolo, nas águas territoriais e na plataforma continental de Moçambique são propriedade do Estado. O Estado determina as condições do seu aproveitamento e do seu uso.

No nosso estudo, quando falamos de legislação mineira, falamos também da Lei de Terras e Lei do Ambiente. Nesta senda, é de igual forma importante debruçarmos sobre esses dois diplomas no período o qual estamos a analisar.

A Lei de Terras que vigorava, no período pós-independência, era a Lei n.º 6/79, de 3 de Julho. A compreensão da Lei de Terras de 1979 passa pelo entendimento das transformações sociais, políticas e económicas que o país atravessava. O Governo decidiu implementar a estratégia de socialização do campo como forma de impedir que o sector privado e o individualismo evoluíssem na sociedade Moçambicana.¹³

A legislação era voltada para o sector público e para as cooperativas. Ela era vista como a melhor forma de atender aos interesses do Estado. Assim, à medida que o projeto socialista se consolidava no país, a legislação também respondia aos interesses do Governo. É evidente que a legislação tinha uma clara tendência a defender os interesses do Governo no poder no processo de acesso e segurança da terra.

Podemos claramente depreender que neste diploma é reafirmado o princípio definido na Constituição da República Popular de Moçambique, que consagra a terra como propriedade do Estado, não podendo ser vendida, alienada, arrendada ou hipotecada.

A Lei de Terras de 1979 vai ao encontro da socialização do meio rural, a estratégia de desenvolvimento rural traçada para o país. Ela valoriza mais as formas de propriedade estatal e cooperativa. A lei estabeleceu que o uso e aproveitamento da terra pelo sector estatal e cooperativo era gratuito e definitivo. A mesma lei estendeu esses direitos para as

¹³ MATOS, Elmer e MEDEIROS, Rosa (2017), Exploração mineira em Moçambique: uma análise do quadro legislativo, in Revista NERA, 2017, pág. 282.

famílias que decidissem optar por explorações particulares, porém, se encorajava que essas formas fossem substituídas ou integradas ao sector cooperativo.

No que se refere a actividade mineira, esta continuava a ser regida pelos decretos nº 12.380 de 3 de Novembro de 1905 e o nº 13.023 de 20 de Setembro de 1906, por força do princípio de recepção consagrado no art.º 71 da CRPM, o qual dispunha que: A legislação anterior no que não for contrário à Constituição mantém-se em vigor até que seja modificada ou revogada.

Analisando estes decretos, de forma concreta, não encontramos nenhuma disposição que contrariasse a constituição em vigor na altura, é neste sentido que entendemos que estes continuaram a vigorar no domínio da actividade mineira em Moçambique.

As transformações político-económicas atravessadas por Moçambique desde o alcance da independência forçaram o país a tornar-se um território aberto aos incursos do capital internacional. Rico em recursos minerais, o país passou por um período de relativo fechamento às razias do capital internacional, devido à estratégia de desenvolvimento alicerçada na socialização do campo, em que o Estado era o principal e único responsável pelos destinos do país. O intervencionismo e a nacionalização das empresas abandonadas pelos colonos, logo após a independência, e a estatização da economia jogaram um papel importante na marginalização da iniciativa privada.¹⁴

Vale isto dizer que por força do novo sistema sociopolítico económico, o que houve foi a substituição do Governo-Geral Português pelo Estado Moçambicano, através das empresas estatais no controlo dos recursos minerais.

O projeto socialista moçambicano, que tinha o apoio dos países socialistas, entrou em crise a partir dos inícios da década de 80, quando esses países começaram a passar por dificuldades económicas com consequências no apoio ao projeto desenvolvimentista moçambicano. Moçambique, que vivia uma crise interna, principalmente agudizada pela guerra civil e pelas calamidades naturais que fustigavam o país, não tinha alternativas senão a sua sujeição às diretrizes das Instituições de Brettons Woods. Como forma de ganhar ajuda alimentar, acesso ao crédito internacional e a negociação da dívida internacional, o país é forçado a abrir as portas ao capital internacional, ou melhor, ao

¹⁴ MATOS, Elmer e MEDEIROS, Rosa (2017), *op cit*, pág.281.

capital Ocidental. São revolucionadas as Leis de Terras e de Minas e é aprovada a Lei do Investimento Estrangeiro para colocar o país na rota da mais-valia global.¹⁵

Em 1986 é aprovada a primeira Lei de Minas de Moçambique, a Lei n.º 2/86 de 16 de Abril, que revogou, o Decreto n.º 12.380 de 3 de Novembro de 1905 referente à lavra de pedreiras, como também revogou o Decreto n.º 13.023 de 20 de Setembro de 1906 relativo pesquisa e lavra de minas. A legislação mineira foi alterada para reflectir os novos valores e objetivos do Estado.

No preâmbulo da Lei de Minas de 1986, destaca-se a preocupação do governo com a contribuição que este sector daria ao Estado, principalmente no aumento de receitas via exportação, na contribuição do Orçamento do Estado e no aprovisionamento de matérias primas à indústria nacional.¹⁶

A lei acima mencionada define quatro formas de títulos mineiros¹⁷, nomeadamente: a) a licença de prospecção e pesquisa e b) as concessões mineiras, que são destinadas para explorações mais complexas e atribuídas na sequência de um contracto; c) o alvará de pedreira destinada a exploração de recursos minerais para a construção; e o d) certificado mineiro atribuído para operações de pequena escala. Esta última forma de exploração dos recursos minerais é destinada apenas para pessoas singulares ligadas ao sector familiar e ao cooperativo.

A Lei de Minas de 1986, apesar de ser aprovada num momento em que o país demonstrava indícios de uma mudança de orientação político-económica, constata-se que ela ainda continuava a ser defensora dos interesses do Estado, ou seja, o sector estatal era o mais privilegiado com essa legislação.¹⁸ Ficando a actividade mineira reservada exclusivamente para entidades estatais ou entidades a estas associadas.

Na mesma direcção o Regulamento da Lei de Minas n.º 2/86, o Decreto n.º 13/87 de 24 de Fevereiro aprovado em 1987, que tem como objectivo regular a Lei relativa à actividade mineira.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ MATOS, Elmer e MEDEIROS, Rosa (2017), *op.cit*, pág. 288.

¹⁷ *Cfr.* Art.º 4 da Lei n.º 2/86 de 16 de Abril.

¹⁸ Vide o art.º 7, a lei define que: Quando o aproveitamento de determinados recursos minerais for considerado de especial interesse para a economia nacional ou para o desenvolvimento da região em que se situem, o Conselho de Ministro poderá determinar que a atribuição de licença ou concessão para esses recursos minerais ou para os mesmos recursos em certas áreas.

É importante ressaltar que apesar de a Lei de Minas ter definido quatro formas de exploração dos recursos minerais, constata-se que o regulamento apenas se dedica a regulamentar o processo de obtenção dos títulos mineiros referentes a licenças de prospecção e pesquisa constante na secção II, dos art.º (s) 11 à 24 deste diploma e a concessão mineira constante na secção III, dos art.º (s) 25 à 40 do mesmo.

A falta da regulação das outras duas formas de exploração, configura vazio legal, que pode concorrer para uma aplicação desregrada daquelas ou a não aplicação delas.

É nosso entendimento que este regulamento se mostra mais defensor dos interesses das famílias atingidas por essas actividades e, protege ainda mais aquelas que se encontram integradas aos planos de desenvolvimento planificados.

É notória a evolução legislativa pós-independência e particularmente com a introdução do sistema de economia de mercado, pois, o legislador ainda que de forma limitada, estabelece normas protectoras dos direitos dos particulares.

Desde logo a Lei estabelece o princípio segundo o qual a actividade mineira deve ser exercida de forma a afectar o menos possível os direitos de utentes ou ocupantes da terra¹⁹ situadas dentro das áreas sujeitas àqueles títulos mineiros. É o que resulta do disposto do art.º 64 do Decreto n.º 13/87.

Igualmente determina que, se houver prejuízo de culturas, solos, construções ou benfeitorias ou ainda implicar a transferência dos utentes ou os ocupantes da terra, durante a actividade mineira, deve o titular indemnizar os prejudicados e/ou os deslocados.²⁰

No que se refere às competentes indemnizações e as transferências, o Regulamento da Lei de Minas remete as normas previstas na Lei de Terras.²¹

Um aspeto bastante ignorado na legislação mineira do período de estudo é a questão ambiental.

A Lei de Minas de 1986 não faz referência à questão ambiental. Porém, no seu regulamento, aprovado em 1987, consagra a obrigatoriedade de uma consulta á entidades de protecção do meio-ambiente, conforme o disposto no art.º 7. Pode-se retirar desta

¹⁹ "Para efeitos deste Regulamento considera-se ocupante da terra a pessoa singular ou coletiva que nos termos do Regulamento da Lei de Terras ocupe ou utilize a terra sem carecer de licença de uso e aproveitamento da terra ou sem possuir título válido desde que o prazo estabelecido no mesmo regulamento para a legislação dessa ocupação não tenha expirado" (MOÇAMBIQUE, 1987a, p.13).

²⁰ *Cfr* n.º 1 do art.º 67 do Decreto n.º 13/87, de 24 de Fevereiro.

²¹ *Cfr* n.º 2 do art.º 67 do Decreto n.º 13/87, de 24 de Fevereiro.

disposição alguma preocupação do legislador em trazer para o ordenamento jurídico moçambicano normas referentes a protecção do meio-ambiente.

No entanto peca, pelo facto da matéria estar regulada no regulamento, instrumento hierarquicamente inferior a Lei, o que se pode considerar que este diploma legal extravasa a Lei objecto de regulamentação e, por outro lado, de difícil observância, pelo facto da matéria não constar da lei.

Podemos notar que neste período esta legislação registou alguma evolução, considerando o acesso dos particulares a actividade e uma perspectiva de protecção do ambiente. Mantendo-se, porém, indefinidos os direitos as comunidades que fossem eventualmente afectadas no âmbito da actividade mineira.

Todavia, ventos novos sopraram e mudanças na ideologia política e económica foram realizadas.

Estas acontecem, num contexto em que a década de 1980 foi marcada por uma grave crise económica no país. Além disso, a Guerra Civil Moçambicana, que iniciou em 1977, também contribuiu para a crise.

Em 1989, o Governo começou a implementar reformas económicas e políticas. Essas reformas foram impulsionadas por uma combinação de factores, incluindo a pressão da comunidade internacional, o esgotamento do modelo socialista e a necessidade de acabar com a guerra civil.

A aprovação da Constituição de 1990 é o culminar de uma mudança clara de orientação política e económica, na qual transita-se da República Popular de Moçambique para a República de Moçambique.

Esta constituição estabeleceu um sistema político democrático de pluripartidarismo, com a separação de poderes entre os três braços do governo, o legislativo, o executivo e o judiciário. A Constituição também garantiu os direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos, incluindo a liberdade de expressão, de reunião e de associação.

À semelhança da CRPM, esta consagrava que a terra e os recursos naturais eram propriedade do Estado e que este determina as condições do seu uso e aproveitamento.²²

²² *Cfr* art.º 102 da CRM de 1990.

Igualmente, esta, constituiu que o Estado promovia iniciativas referentes a conservação e preservação do ambiente visando a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos,²³ o que configurou uma novidade e alguma evolução, sendo que era primeira vez que era abordado o tema relativo a preservação do ambiente a nível constitucional no nosso ordenamento jurídico.

As mudanças que anteriormente falamos também impactaram as outras leis que são aqui objecto de estudo.

+

A Lei de Terras não respondia às necessidades dos investidores, para além de ceder significativos privilégios ao Governo, podendo-se concorrer para a aquisição de terra para fins especulativos, tendo em conta algumas legislações aprovadas que fomentavam a formação e extensão do empresariado nacional.

Nesse sentido José Negrão refere que o Banco Mundial era favorável a privatização da terra, pelo facto de considerar que os menos abastados não tiveram acesso a terra como gostariam, isto é, adquirindo os direitos de propriedade. Isso permitiria, na percepção do Banco Mundial, a existência de um mercado de crédito e de seguros perfeitos e incentivaria as pessoas a procurarem a terra para fins produtivos.²⁴

A preocupação com os contornos que o acesso e a posse de terra teriam em Moçambique levaram a formação do movimento Campanha Terra. Este movimento, segundo Negrão, reuniu um leque diverso de interesses sociais, desde os líderes religiosos, associações e cooperativas, organizações não-governamentais, académicos, políticos e empresários.²⁵

O grupo obteve consenso nos seguintes pontos: (i) não aos sem terra; (ii) não aos latifúndios ausentes e não ao aluguer de terras como condição de sobrevivência; (iii) a inclusão da prova oral em pé de igualdade com a prova formal (escrita) para fins de reconhecimento do direito de uso e aproveitamento da terra; e (iv) incorporação do direito costumeiro na Lei de Terras.

Do exposto resultou a aprovação da Lei de Terras de 1997, Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, a qual introduz algumas alterações significativas se comparada a Lei de Terras produzida

²³ *Cfr* art.º 90 da CRM de 1990.

²⁴ NEGRÃO, José. (2002) A indispensável terra africana para o aumento da riqueza dos pobres. Oficina do Centro de Estudos Sociais. Coimbra, pág. 37.

²⁵ *Ibidem*, pág. 41.

ainda no período imediatamente pós-Independência e a aprovada depois da revisão constitucional de 1990.

Primeira, cuja atenção vai para o sector privado, procurando-se atribuir à terra o valor de troca.

Segunda, em que o processo de transferência e reassentamento não é definido. Apenas se considera que a negociação dos investidores com as comunidades locais definiria se estas últimas aceitariam ceder as suas terras e que a negociação definiria uma indenização justa. No entanto, não se coloca o facto dessas comunidades serem, na sua maioria, menos escolarizadas, não tendo as melhores condições para negociarem, bem como para se defenderem de eventuais promessas enganadoras.

A lei pareceu ser mais justa aos mais desfavorecidos e que aos que viviam nas terras. Isto é, a lei reconheceu o direito por ocupação, através das normas e práticas costumeiras e por residirem no local por pelo menos dez anos.²⁶

De igual forma reconheceu, também, a existência de grupos linhageiros que ocupavam uma área que, por diversas razões, quer seja cultural, a terra era de pertença do grupo e não apenas de cada família. Dessa forma foi introduzido o conceito de comunidade local²⁷ para responder a esse facto.²⁸

Tendo garantido a posse e o acesso às comunidades locais e às famílias, era também importante garantir o acesso e a posse aos investidores, tanto nacionais como estrangeiros. O Estado nesse sentido apenas criaria as condições para que os intervenientes pudessem negociar o acesso a terra.

Para a aquisição da terra por ocupação, o registro não era fundamental, exceptuando os casos em que a terra fosse do interesse dos investidores.²⁹ Nesse caso, o investidor negociaria com os ocupantes da terra e depois registraria e adquiriria o DUAT.

²⁶ Cfr a) do art.º 12 da Lei nº 19/97 de 1 de Outubro.

²⁷ Comunidade local é definida como sendo "agrupamento de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da proteção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância sociocultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão" (MADER; FAO, 2001, p. 4).

²⁸ Cfr b) do art.º 12 da Lei nº 19/97 de 1 de Outubro.

²⁹ Cfr nº 2 do art.º 14 da Lei nº 19/97 de 1 de Outubro.

Considerava-se que assim estavam criadas as bases para que as comunidades locais não fossem expulsas das suas terras sem que cedessem ou negociassem a sua aquisição.

O Estado desempenharia o papel de mediador e regulador, abstendo-se de qualquer responsabilidade sobre a perda de terra das comunidades locais. Ao Estado, era apenas permitida a sua intervenção quando a posse da terra fosse para efeitos de especulação ou, quando os direitos dos cidadãos entrassem em risco.

Da conjugação da Lei de Minas de 1986 e a Lei de Terras de 1997, fica-se com a percepção de que o acesso e o direito à terra tornaram-se mais protegidos tendo em conta a introdução do direito a terra por mera ocupação.

A partir dos anos 90 a questão do ambiente tornou-se relevante a nível nacional e internacional.

Segundo Carlos Serra, o advento de um quadro jurídico ambiental específico ocorre em Moçambique, tal como aconteceu na grande maioria dos países, a seguir à sua participação na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro, em 1992.³⁰

Acreditamos que é neste contexto que foi aprovada a Lei nº 20/97, de 1 de Outubro. Esta Lei introduz os princípios gerais que norteiam o desenvolvimento sustentável no nosso ordenamento jurídico.

Não querendo aqui esgotar toda a análise da lei, destacamos algumas disposições que achamos relevantes para o tema em análise. Particularmente no que diz respeito ao envolvimento das comunidades na tomada de decisões relativas a actividade mineira, decorre da lei que recai sobre o governo a responsabilidade de criar mecanismos adequados para envolver as comunidades locais na elaboração de políticas e legislação relativa a gestão dos recursos naturais.³¹

O legislador ciente das limitações das comunidades em termos de escolaridade, estabeleceu ainda a obrigatoriedade do Governo criar programas para educação ambiental formal e informal.³²

³⁰ SERRA, Carlos et al. (2012). O Meio Ambiente em Moçambique: Notas para reflexão sobre Notas para reflexão sobre a situação actual e os desafios para o futuro. Maputo, pág. 11.

³¹ Cfr art.º 8 da Lei nº 20/97 de 1 de Outubro.

³² Cfr art.º (s) 19 e 20 da Lei nº 20/97 de 1 de Outubro.

A actividade mineira é por natureza poluidora das águas dos rios³³, como também podem pôr em causa o meio ambiente nas zonas habitacionais das comunidades.³⁴

É neste sentido que a Lei consagra o Governo como agente fiscalizador, de modo a obrigar que as empresas observem as regras impostas para a protecção do ambiente.

Durante a aplicação da Lei de Minas de 1986, várias transformações foram se verificando, particularmente de ponto de vista económico, com a exploração do gás em Vilanculo e com a entrada no país de grandes monopólios como a SASOL, ANADARKO (posteriormente adquirida pela TOTAL), verificou-se a necessidade de alterar a lei em vigor, por forma a adequá-la a nova conjuntura.

É assim que foi então aprovada a Lei nº 14/2002 de 26 de Junho, por forma a facilitar o acesso e a posse da terra e atrair os investidores.

Constituindo novidade, esta acrescentou mais duas formas de exploração mineira, nomeadamente a senha mineira e a licença de reconhecimento. Evidencia-se a senha mineira, que era criada para satisfazer as necessidades das famílias rurais que exploram a actividade através de métodos artesanais, sendo que a licença de reconhecimento era criada com o objetivo de identificar a presença de recursos minerais em uma área.

A lei, nos seus art.º(s) 13 e 16 consagrava que a licença de concessão mineira e certificado mineiro não podiam ser atribuídas em áreas designadas como área de senha mineira.

Estes dispositivos demonstravam a aparente intenção do legislador em defender os interesses dos titulares da senha mineira, considerando que estes merecem uma atenção especial, devido as suas poucas condições.

É igualmente importante realçar que o legislador consagrou que os titulares de concessão mineira e certificado mineiro tinham o direito de usar e ocupar a terra e realizar as actividades em regime de exclusividade.³⁵

O titular da concessão mineira e o de certificado mineiro, tinham direito de usar em regime de exclusividade a área de concessão ou da terra atribuída.

³³ www.dw.com/Moçambique: Mineradoras suspensas por poluição dos rios

³⁴ <https://www.dw.com/pt-002/popula%C3%A7%C3%A3o-de-moatize-aflita-com-a-poeira-do-carv%C3%A3o-da-empresa-jindal/a-18264603>

³⁵ Consagrado nos números 1 do art.º 14 e art.º 17 da Lei nº 14/2002 de 26 de Junho.

Em relação, ao uso e ocupação da terra aquando da actividade mineira, esta remetia a Lei de Terras de 1997, sendo regulada pelas disposições sobre o uso e aproveitamento da terra.³⁶

O legislador definiu, ainda, o uso mineiro como prioridade sobre qualquer outro tipo de uso da terra, desde que se demonstrasse que o benefício económico e social das operações mineiras era maior.³⁷

Diferentemente, da Lei de Minas de 1986, a nova Lei concebeu um capítulo inteiro às questões ambientais.

Como condição *sine qua nom* para exercer a actividade mineira, esta obriga ao titular requerente a obtenção do título de concessão mineira à necessidade de reunir a licença ambiental.

Denotamos o interesse do legislador com as questões ambientais e com a vontade de estabelecer um quadro normativo com vista o desenvolvimento sustentável de longo prazo e observância dos padrões ambientais aceitáveis.

Seguindo o mesmo raciocínio, o Decreto n.º 28/2003, de 17 de Junho, que aprova o Regulamento da Lei de Minas, introduziu algumas simplificações para a obtenção dos títulos mineiros ao mesmo tempo em que se apresenta menos rígido nos processos de exploração mineira.³⁸

Neste novo contexto jurídico, o regulamento da lei de minas consagrava apenas uma disposição respeitante a questões ambientais, o que não era expectável porque do regulamento se espera que tenha normas mais detalhadas sobre as matérias consagradas na lei que a mesma visa regulamentar.

Contudo, consideramos que da conjugação da lei e seu regulamento, iniciava os primeiros passos para um novo panorama em relação a protecção do ambiente.

A contínua preocupação com as questões ambientais desencadeou a necessidade de regulamentar o uso e aproveitamento dos recursos minerais e de sua operacionalização

³⁶ Cfr n.º 1 do art.º 43 da Lei n.º 14/2002 de 26 de Junho.

³⁷ Cfr n.º 2 do art.º 43 da lei n.º 14/2002 de 26 de Junho.

³⁸ MATOS, Elmer e MEDEIROS, Rosa (2017), *op cit*, pág.296- o Decreto n.º 28/2003 apresentava-se menos robusto referente aos processos de obtenção das licenças, condições para obtenção e operação das actividades.

observando os padrões de qualidade ambiental aceitáveis e com vista a um desenvolvimento sustentável.

O acima exposto, conduziu a aprovação do Regulamento Ambiental para a Actividade Mineira, através do Decreto n.º 26/2004 de 26 de Agosto, o qual, veio estabelecer um quadro de normas para prevenir, inteirar, mitigar, reabilitar e compensar os efeitos desfavoráveis que a actividade mineira possa criar ao ambiente.

Entendemos que a *ratio* do legislador foi trazer para o ordenamento jurídico mais um diploma legal específico, por entender que a legislação ambiental geral, por si só, não era suficiente para controlar o impacto da actividade mineira.

Possibilitando alguns avanços nos processos de obtenção das licenças, condições para obtenção e operação das actividades, em 2006 é aprovado o segundo Regulamento da Lei de Minas de 2002, o Decreto n.º 62/2006 de 26 de Dezembro, revogando o Regulamento aprovado em 2003.³⁹

No referente ao processo de reassentamento o regulamento é pouco claro, não definindo como será realizado e quais os procedimentos a serem seguidos. O Regulamento em alusão atribui a responsabilidade pelo reassentamento e pagamento das indemnizações aos afectados pelo exercício da actividade mineira ao detentor do título mineiro.⁴⁰ Neste processo, o regulamento aparenta distanciar a intervenção do Estado, deixando que as partes entrem em negociação para encontrarem a melhor forma de compensação dos bens perdidos.

Entretanto, a lacuna que consiste na falta de indicação dos procedimentos a serem seguidos e como será realizado o reassentamento, veio a ser colmatada, 10 anos depois, com a aprovação do Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante das Actividades Económicas, pelo Decreto n.º 31/2012 de 8 de Agosto.

O Regulamento acima referido foi criado no contexto da crescente necessidade de garantir que a população afectada tivesse uma melhor qualidade de vida, equidade social, tendo em atenção a sustentabilidade dos aspectos físicos, ambientais, sociais e económicos.

³⁹ MATOS, Elmer e MEDEIROS, Rosa (2017), *op cit*, pág.297 – o Decreto n.º 62/2006 de 26 de Dezembro apresentou alterações significativas, principalmente no que se refere ao facto dos processos tornarem-se mais complexos.

⁴⁰ A indenização é determinada tendo em conta os danos emergentes e lucros cessantes, por meio de negociação, nos termos da lei, devendo o pagamento da referida indenização ser anterior à retirada dos bens ou reassentamento. (MOÇAMBIQUE, 2006, p.229).

Consagrou-se e apresentou-se nesta lei os procedimentos a serem seguidos aquando das deslocações involuntárias e as respectivas compensações.

Esse regulamento pecou, por estar substancialmente atrasado em função da quantidade de projetos mineiros a operar no país, que acabaram por conduzir a deslocamentos compulsórios e por consequência a deteriorar a qualidade de vida dos afectados.

Da análise da legislação do período pós-independência, facilmente se depreende que esta evoluiu acompanhado as mudanças e transformações político-económicas que o país atravessou, procurando atender as preocupações que afligiam as comunidades e introduzindo uma nova forma de ser e estar, respeitante às questões ambientais.

CAPÍTULO II: A LEGISLAÇÃO MINEIRA DE MOÇAMBIQUE NA ACTUALIDADE

Como é de conhecimento público, Moçambique tem testemunhado uma expansão significativa do interesse e investimento na indústria extractiva nacional.

Entre os recursos naturais existentes em Moçambique, destaca-se o carvão mineral, gás natural, areias pesadas, ferro, ferrovanádio, titânio, tantalite, turmalinas, bentonite, pegmatitos, mármore, bauxite, grafite, diamantes, ouro, fosfatos, calcário, pedras preciosas e semi-preciosas, riólitos, urânio platinóides, cobalto, crómio, níquel, cobre, granito, flúor, diatomite, esmeraldas, e apatite (ITIE-Moçambique, 2011; 2014).

O ouro, cobre, ferro, bauxite e recursos similares ocorrem com maior frequência em Manica no oeste de Moçambique.⁴¹

Os campos de Pande/Temane, na província de Inhambane possuem reservas de gás natural estimados em mais de 5 milhões de toneladas joules. As reservas totais de carvão são calculadas em 6 biliões de toneladas e ocorrem com maior abundância em Tete.⁴²

Os maiores projetos de actividade mineira em Moçambique incluem a mina de grafite de Balama, operada pela Twigg Exploration and Mining Limitada⁴³, e a mina de carvão de Moatize, operada pela Vulcan International⁴⁴. Além disso, mais de 2160 focos de mineração artesanal foram identificados no país, no quadro do Censo de Mineradores Artesanais, cujos resultados foram divulgados pelo Ministério dos Recursos Minerais e Energia (MIREME), em coordenação com o Instituto Nacional de Estatística (INE).

O objetivo fundamental preconizado pela Constituição da República de Moçambique de 2004 é a construção de uma sociedade de justiça social e a promoção do bem-estar material, espiritual e qualidade de vida dos cidadãos.⁴⁵ Esse objectivo está alinhado com os princípios fundamentais da organização económica e social do país, os quais incluem a acção do Estado como regulador e promotor do crescimento e desenvolvimento económico e social. Nesse contexto, o Governo busca promover a exploração e o uso racional dos recursos minerais, assegurando a transformação económica e o

⁴¹ BIHALE, Domingos (2016), op.cit, pág.9.

⁴² Ibidem, pág.9.

⁴³ <https://www.twigg.co.mz/>

⁴⁴ <https://www.vulcaninternational.com/>

⁴⁵ Cfr art.º (s) 1 e 117 da CRM 2004.

desenvolvimento de Moçambique, preservando a sustentabilidade da exploração desses recursos e maximizando seus benefícios para os moçambicanos.⁴⁶ Face a esta conjuntura e através de uma ampla consulta pública, em que tomaram parte Governos locais, sector privado ligado a indústria extractiva e a sociedade civil, foi definida a Política de Responsabilidade Social Empresarial, aprovada pela Resolução n.º 21/2014, de 16 de Maio, com o objectivo de conferir maior equilíbrio entre os pilares do desenvolvimento sustentável.

A nosso ver, a aprovação desta política pode ser considerada positiva, pois demonstra o compromisso do Governo de Moçambique com o desenvolvimento sustentável, reconhecendo a importância de preservar os recursos naturais do país para as gerações futuras. Além disso, ao envolver uma ampla consulta pública, incluindo governos locais, sector privado e sociedade civil, o Governo mostra a sua disposição em ouvir e considerar as opiniões e preocupações das partes interessadas, incluindo as comunidades que podem ser afectadas pela Indústria Extrativa de recursos minerais. Isso reflecte um esforço em garantir que as políticas adoptadas levem em consideração os direitos e interesses das comunidades locais, promovendo assim uma abordagem mais inclusiva e equitativa para o desenvolvimento económico do país. Porém, esta política peca por não ser uma lei ou regulamento vinculativo, o que pode implicar em falta de obrigatoriedade de cumprimento. Embora a elaboração e adopção de uma política de responsabilidade social empresarial para a indústria extrativa de recursos minerais demonstrem um compromisso inicial do Governo com o desenvolvimento sustentável e a protecção dos direitos das comunidades afectadas, o facto de não ser legalmente vinculativa pode limitar a sua eficácia. Sem a força de uma legislação, a implementação e o cumprimento da política podem ser menos rigorosos e sujeitos a interpretações variadas por parte das empresas e outras partes envolvidas.

Perante a uma nova realidade e contexto, mostrou-se necessário adequar as normas que regem a Lei de Minas à actual ordem económica do país e aos desenvolvimentos registados no sector mineiro.

É nessa senda que é aprovada a actual Lei de Minas, a Lei n.º 20/2014 de 18 de Agosto. Esta Lei é acompanhada por legislação complementar, nomeadamente: Regulamento da Lei de Terras (aprovado pelo Decreto n.º 66/1998, de 8 de Dezembro); Regulamento

⁴⁶ Resolução n.º 21/2014 de 16 de Maio.

Ambiental para Actividade Mineira (aprovado pelo Decreto n.º 26/2004, de 31 de Dezembro); Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas (aprovado pelo Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto); Regulamento sobre o Processo de Avaliação do Impacto Ambiental (aprovado pelo Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro); e Regulamento da Lei de Minas (aprovado pelo Decreto n.º 31/2015, de 31 de Dezembro).

A Lei de Minas de 2014 não apresenta de forma explícita quais são os seus princípios norteadores, os quais guiam este documento. Mas é nosso entendimento que de forma implícita ao longo do texto legal, o legislador vai apontando como princípios: a soberania do Estado sobre os recursos minerais, a participação das comunidades locais e o desenvolvimento sustentável.

Introduziram-se novas formas de titularização, as licenças de tratamento mineiro, de processamento mineiro e de comercialização de produtos mineiros.⁴⁷ Tendo sido retirada a licença de reconhecimento.

A introdução das novas formas de titulação permitem que haja entidades que apenas se dediquem a desenvolver esses tipos de titulação.

É também considerada alteração significativa nesta legislação, a eliminação do art.º referente a prioridade de uso mineiro frente a qualquer outro tipo de uso da terra.

A Lei de Minas de 2014 distingue o direito de exploração mineira do Direito de Uso e aproveitamento da terra (DUAT), conforme está expresso no art.º 28, de onde se extrai que a aquisição do direito de exploração de um determinado recurso não implica que o titular mineiro tenha posse sobre a terra.

Essa diferenciação pretende distanciar o pensamento e/ou a análise que possa associar ao titular do direito de exploração mineira a propriedade da terra.

A lei que temos vindo a citar consagra também que o direito de uso e aproveitamento da terra, à semelhança de outros direitos preexistentes, mantém-se sob custódia do Estado até ao encerramento da actividade mineira,⁴⁸ evitando assim o risco de, por exemplo, um investidor titular de uma licença mineira entender que a terra seja sua propriedade.

⁴⁷ Cfr n.º 1 do art.º 5 da Lei 20/2014 de 18 de Agosto.

⁴⁸ Cfr n.º 1 do art.º 27 da Lei 20/2014 de 18 de Agosto.

O *status quo* relativamente ao regime jurídico relativo ao acesso a terra e protecção do ambiente mantem-se inalterado, porquanto, tanto a Lei de Terras como a Lei do Ambiente mantêm-se as mesmas desde 1997.

Recentemente, com o objectivo de ampliar o escopo dos beneficiários da receita destinada ao desenvolvimento local, bem como acelerar o processo de expansão e desenvolvimento socioeconómico das províncias, distritos e comunidades locais das áreas onde se localizam os empreendimentos mineiros e atenuar as desigualdades económicas o legislador constituinte procedeu com a revisão e alteração do art.º 20 da Lei de Minas de 2014, o qual agora dispõe que das receitas fiscais feridas pelo Imposto sobre a Produção Mineira, 10% é destinada ao desenvolvimento da província, distritos e comunidades locais onde se implementam os respectivos empreendimentos mineiros.⁴⁹ Denota-se que o objectivo é garantir que a receita gerada pela indústria mineira beneficie não apenas as empresas e o Governo central, mas também as comunidades locais onde essas operações ocorrem.

Igualmente, ao abrigo do número 2 do art.º 20 da Lei de Minas de 2014, havia uma necessidade de regulamentar os critérios de alocação e gestão da percentagem das receitas destinadas ao desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais onde se implementam empreendimentos de exploração mineira.

Nessa senda, foi aprovado o Decreto n.º 40/2023, de 7 de Julho. No que configura a consignação das receitas, este regulamento dispõe que 7.25% destinados à província e distritos, nomeadamente para projectos estruturantes e 2.75% destinados às comunidades locais. Entendemos que este regulamento não traz de forma substancial os critérios de alocação e gestão da percentagem de receitas, deparámo-nos com a falta de clarificação de processos e trâmites a serem seguidos e de como é realmente o dinheiro canalizado as comunidades locais. É necessário que a Lei seja clara e compreensível pois se tratam dos direitos da comunidade, e enquanto esta não prever devidamente os critérios de alocação e gestão da percentagem das receitas destinadas ao desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais, não podemos considerar que a actividade mineira é executada tendo em conta o desenvolvimento sustentável e justiça equitativa como princípios basilares.

⁴⁹ Cfr n.º 1 do art.º 1 da Lei n.º 15/2022 de 19 de Dezembro.

Face à legislação mineira moçambicana na actualidade, é importante reconhecer os esforços realizados para regulamentar a actividade mineradora e proteger os interesses das comunidades locais e do ambiente. No entanto, também é fundamental reconhecer que ainda existem desafios significativos a serem enfrentados para garantir a eficácia e a justiça dessa legislação.

CAPÍTULO III: ANÁLISE CRÍTICA E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Neste capítulo propomo-nos a fazer uma análise crítica da legislação mineira em vigor a partir da vigência da Constituição da República de Moçambique de 2004 e a consequente aprovação da legislação mineira relevante.

Como nos referimos em momento anterior com a expressão legislação mineira, é nos termos deste trabalho o conjunto da Lei de Minas, Lei de Terras e Lei do Ambiente e os respectivos regulamentos, por, no nosso entender, embora cada uma delas trate de matéria específica, as mesmas disporem de uma relação de complementaridade.

A nossa análise vai se cingir à Lei de Minas de 2014, que, conforme nossa abordagem no capítulo anterior, é a Lei que regula a actividade mineira na actualidade, incluindo os regulamentos aplicáveis.

Analisando a Lei, verificamos que ela estabelece as regras gerais que regulam a actividade mineira em Moçambique, bem como os procedimentos e requisitos a serem cumpridos pelas empresas mineradoras.

Um dos aspectos que nesta Lei desperta atenção é o facto da mesma prever de forma genérica princípios gerais que a norteiam. Os princípios são chamados a desempenhar funções muito importantes na interpretação, no preenchimento de lacunas e no fortalecimento da implementação das normas jurídicas.

Outrossim, a actividade mineira pode afectar comunidades, obrigando-as a deslocarem-se para ceder as suas terras aos potenciais investidores, o que justifica a necessidade de uma previsão legal de uma justa compensação.

Reforça o nosso entendimento o facto de Moçambique ser signatário de acordos internacionais de boas práticas sobre mecanismos de compensação e benefícios para as comunidades que hospedam os projectos do sector extractivo.

Neste contexto, o Estado Moçambicano, através do seu órgão legiferante, aprovou as Leis n.ºs 11/2007 e 12/2007, ambas datadas de 27 de Junho, relativas à transferência de uma parte percentual das receitas de extracção mineira e petrolífera com o objectivo de impulsionar o desenvolvimento local das comunidades das áreas hospedeiras dos projectos. Todavia, esses instrumentos legais não fizeram referência em termos concretos sobre qual é o real valor a ser alocado às comunidades locais. Em 2013, o Governo veio

a materializar a previsão daqueles instrumentos através do Orçamento Geral do Estado, aprovado pela Lei n.º 1/2013, de 7 de Janeiro, definindo o valor de 2.75% alocado em benefício das comunidades locais afectadas pelos projectos do sector extractivo.⁵⁰

Nessa perspectiva, vislumbra-se outra lacuna que consiste na falta de fixação em termos concretos de como deverá ser canalizado os 2.75% reservados às comunidades eventualmente afectadas.

A Lei de Minas de 2014 define que as comunidades locais, devem ser consultadas e informadas sobre as actividades mineiras que se realizam nas suas áreas, e que devem receber uma compensação justa pelas terras e recursos naturais que são utilizados pelas empresas mineradoras.

No entanto, não há uma definição clara sobre o que constitui uma consulta ou informação adequada, nem sobre o que se entende por compensação justa. Essa lacuna pode levar a conflitos e a abusos por parte das empresas mineradoras, que podem não cumprir com as suas obrigações para com as comunidades locais.

No decurso do processo de revisão legislativa e do quadro de monitoria e de controlo das actividades do sector da indústria extractiva mineira, a Lei de Minas de 2014 introduz a criação de uma nova instituição, a Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE).⁵¹

Trata-se de uma instituição que, em teoria, espera-se que contribua, entre outros aspectos, na monitoria da exploração dos recursos mineiros, na gestão de receitas, na supervisão dos preços do mercado, na participação e acompanhamento da cadeia de valores do sector mineiro, na análise do impacto social dos rendimentos provenientes da indústria extractiva e na redução da influência do poder político no processo de produção e comercialização dos recursos minerais.⁵²

Passados quase 10 anos, esta não foi criada e nem estruturada. O que no nosso entendimento configura uma lacuna, tendo em conta que esta deveria ter sido instalada 12 meses após a publicação da Lei.

⁵⁰ IMD (2020) Indústria extractiva em Moçambique: Desafios e contribuições para reformas políticas. Maputo, pág. 3.

⁵¹ Cfr n.º 1 do art.º 25 da Lei n.º 20/2014 de 18 de Agosto.

⁵² IMD (2020), op cit, pág. 4.

Entendemos que é preponderante que tenhamos uma entidade independente que vai fiscalizar e assegurar que a exploração mineira seja benéfica a todas partes interessadas e que esta seja realizada considerando o princípio de gestão transparente.

Um dos desafios que o sector da indústria extractiva enfrenta em Moçambique está ligado à transparência na gestão dos contractos. Desde a aprovação da Lei de Minas e da Lei de Petróleos que não foram publicados novos contractos.⁵³ A Lei de Minas de 2014, em especial, prevê a publicação integral do contrato de concessão no Boletim da República num prazo de 30 dias após o visto do Tribunal Administrativo. Mas, na prática, não é o que se tem aplicado, pois as empresas não têm cumprido com o disposto, criando um cenário em que os cidadãos e demais pessoas interessadas não têm acesso à informação sobre os termos e condições acordados entre o governo e as empresas mineiras, facilitando práticas corruptas e um ambiente de desconfiança entre as partes.

A Lei em questão no capítulo ao qual analisámos, em matéria ambiental consagra conceitos vagos e indefinidos, o que pode suscitar várias formas de interpretação sobre o texto. São exemplos do que se acaba de afirmar os conceitos de Impacto Ambiental significativo, compensação justa, mecanismos de fiscalização e sanção e participação das comunidades.

Isto pode resultar em injustiças, abusos, desigualdades para as comunidades locais e a falta de respeito as normas ambientais.

Da análise feita, podemos aferir que Moçambique apresenta uma série de lacunas e inconsistências que podem comprometer a sua eficácia e a garantia dos direitos das comunidades locais e do Estado.

⁵³ Ibidem, pág. 3.

CAPÍTULO IV: DIREITO COMPARADO

4.1. A legislação mineira na República da África do Sul

A República da África do Sul foi escolhida por partilhar uma história com Moçambique, para além de ser um país vizinho e rico em recursos minerais.

Trata-se um país do sistema *common law*, enquanto Moçambique é um país cujo sistema jurídico é o romano-germânico. A análise comparativa dos dois regimes jurídicos pode ajudar a identificar potenciais pontos de conflito ou convergência, que podem ser relevantes para a elaboração de uma legislação mineira mais robusta e eficaz para Moçambique.

A legislação Mineira na África do Sul é regulamentada pela Mineral and Petroleum Resources Development Act 28 of 2002 (“MPRDA”), que estabelece o regime jurídico da exploração dos recursos minerais na África do Sul.

O nº 1 do capítulo 2 desta lei dispõe um regime de propriedade diferente em relação ao de Moçambique, pois os recursos minerais e petrolíferos são património comum de todo o povo da África do Sul e o Estado é o seu guardião em benefício de todos os sul-africanos. O Estado, neste caso, age em custódia deste património e é o ministro que superintende a área que age em nome do Estado.

Quanto às formas de titulação, a África do Sul possui apenas 4 formas, em detrimento das 7 que moçambique apresenta. Os direitos mineiros são conferidos pela emissão de um dos seguintes títulos: a) título de prospecção; b) título de exploração; c) título de produção e d) título de mineração.

Quanto a elegibilidade, ambas as leis são claras em relação a quem é elegível a poder ter a licença e poder operar a sua actividade.

Diferentemente de Moçambique, esta lei possui disposições claras relativas a pagamentos de royalties e a participação acionária do estado, definindo bem as percentagens e como devem ser canalizados estes valores para o desenvolvimento das comunidades. Exemplo disso é demonstrado no capítulo 4, que dispõe que os detentores de títulos mineiros são obrigados a pagar ao Estado taxas e royalties tendo em conta o tipo de mineral.

Em relação ao desenvolvimento das comunidades, esta legislação caracteriza-se à semelhança de Moçambique por explorar os recursos minerais de maneira sustentável e

em benefício da economia nacional, com rigorosa observância das regras sobre a segurança, o uso económico do solo, os direitos das comunidades locais e a protecção e defesa do ambiente e com vista a expandir substancial e significativamente as oportunidades para pessoas historicamente desfavorecidas, incluindo mulheres e comunidades, entrarem e participarem activamente nas indústrias mineral e petrolífera e beneficiarem da exploração dos recursos minerais e petrolíferos da nação. Mas também quando falamos de desenvolvimento de comunidades neste dispositivo, importa realçar que as comunidades que provam ter capacidade, um plano bem desenhado e no contexto de elevar essa mesma comunidade, pode ser garantido o direito preferencial de exploração de minerais que se encontram na sua área.

Em termos de questões ambientais as disposições são claras e abrangentes, e estabelecem penalidades severas para as violações ambientais. Essas leis são importantes para proteger o meio ambiente do país, e têm o potencial de deter os infratores e proteger o meio ambiente para as gerações futuras. Exemplo disso é o demonstrado no capítulo 7, secção 98, (iii) em que caso o titular não cumpra com a gestão de todos os impactos ambientais que a sua actividade cria, este pode vir a ser condenado a pagar uma multa de R500.000 ou cumprir pena que não exceda 10 anos ou ambas.

4.2. A legislação mineira na República de Angola

Angola foi escolhida como país de comparação por ser um país vizinho com semelhanças e diferenças em termos de história, cultura e economia. Ambos os países são ricos em recursos minerais, mas Angola tem uma história mais longa de mineração e o sector mineiro é mais importante para a economia angolana do que para a economia moçambicana. A análise comparativa da legislação mineira de Angola e Moçambique pode contribuir para identificar aspectos positivos que podem ser aproveitados para aprimorar a legislação mineira em Moçambique.

A actividade mineira em Angola é regulamentada pela Lei n.º 31/11, de 23 de setembro (Código Mineiro), que estabelece o regime jurídico da exploração dos recursos minerais em Angola.

À semelhança a Lei de Minas Moçambique, o art.º 42 da lei retromencionada escabele que os recursos minerais existentes no solo, no subsolo, no mar territorial, na plataforma continental, na zona económica exclusiva e nas demais áreas do domínio territorial ou

marítimo sob jurisdição da República de Angola, são propriedade originária do Estado e fazem parte do seu domínio privado.

Diferentemente da Lei de Moçambique, este Código Mineiro possui disposições claras relativas a pagamentos royalties e a participação acionária do estado, definindo bem as percentagens e como devem ser canalizados estes valores, como do disposto o nº 1 do art.º 245 do Código Mineiro.

Em relação ao desenvolvimento das comunidades, esta legislação caracteriza-se à semelhança de Moçambique por explorar os recursos minerais de maneira sustentável e em benefício da economia nacional, com rigorosa observância das regras sobre a segurança, o uso económico do solo, os direitos das comunidades locais e a protecção e defesa do ambiente.

Em relação às questões ambientais, este presta atenção especial na forma como as empresas efectuam os seus planos de gestão ambiental, pois nos termos dos números 1, 2 e 3 do art.º 67, os operadores mineiros devem adoptar regras internas de conduta em matéria ambiental que estejam de acordo com a legislação em vigor. Devem também criar condições para que os trabalhadores, a todos os níveis, reconheçam a sua responsabilidade na gestão ambiental, bem como assegurar que sejam disponibilizados recursos, pessoal e formação adequados para implementar os planos ambientais e cabe aos operadores mineiros, em colaboração com os organismos competentes do Estado, reforçar as infra-estruturas, serviços e sistemas de informação, formação e qualificação dos trabalhadores em matéria de gestão ambiental nas operações mineiras.

4.3. Aspectos aproveitáveis nas leis estudadas

A análise comparativa das legislações mineiras de Angola e Moçambique, bem como da legislação mineira da África do Sul, permite identificar alguns aspectos que podem ser aproveitados para aprimorar a legislação mineira de Moçambique.

4.3.1. Regime de titulação

As legislações de Angola e da África do Sul apresentam um regime de titulação mais simples do que o regime de Moçambique, que prevê sete tipos de títulos. Um regime de titulação mais simples torna a legislação mais acessível e fácil de entender para as empresas mineradoras, o que pode contribuir para reduzir a burocracia e o tempo necessário para obter os direitos minerários.

Moçambique pode considerar a adopção de um regime de titulação mais simples, semelhante ao de Angola ou da África do Sul. Isso poderia ser feito, por exemplo, pela redução do número de tipos de títulos ou pela simplificação dos requisitos para a obtenção de cada tipo de título.

4.3.2. Royalties e participação acionária do Estado

As legislações de Angola e da África do Sul apresentam disposições mais claras sobre royalties e participação acionária do Estado do que a legislação de Moçambique. Isso garante que o Estado receba uma compensação justa pela exploração dos recursos minerais.

4.3.3. Gestão ambiental

As legislações de Angola e da África do Sul apresentam disposições mais específicas sobre como as empresas mineradoras devem implementar seus planos de gestão ambiental. Isso ajuda a garantir que as empresas mineradoras cumpram com as suas obrigações ambientais.

Moçambique pode considerar a adoção de disposições mais específicas sobre gestão ambiental. Isso poderia ser feito, por exemplo, pela definição de requisitos mais rigorosos para os planos de gestão ambiental, ou pela criação de mecanismos de monitoramento e fiscalização mais eficazes.

A análise comparativa das legislações mineiras de Angola, Moçambique e da África do Sul permite identificar alguns aspectos que podem ser aproveitados para aprimorar a legislação mineira de Moçambique. A adopção dessas medidas poderia contribuir para melhorar a eficiência e a transparência da indústria mineira em Moçambique, bem como para garantir que os benefícios da mineração sejam compartilhados de forma equitativa com a sociedade.

Além dos aspectos mencionados acima, a análise comparativa das legislações mineiras sugere as seguintes recomendações:

- Melhoria da fiscalização na indústria mineira: Moçambique deve avançar com a criação da AAIE;
- Fortalecimento da participação das comunidades locais: Moçambique pode considerar a criação de mecanismos para garantir que as comunidades locais sejam consultadas e participem da tomada de decisões sobre a mineração em suas

áreas. Isso poderia ajudar a garantir que os benefícios da mineração sejam compartilhados de forma equitativa com as comunidades locais;

- Promoção da inovação tecnológica: Moçambique pode considerar a adoção de políticas para promover a inovação tecnológica na indústria mineira. Isso poderia ajudar a tornar a indústria mais eficiente e sustentável.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Da explanação que acabamos de efetuar, é de se concluir que Moçambique tem uma legislação que regula a actividade mineira. A análise dessa mesma legislação permitiu compreender que o legislador procurou estabelecer uma correlação entre a Lei de Minas, Lei do Ambiente e Lei de Terras.

Em resposta às perguntas jurídicas presentes no trabalho, relativamente à questão sobre a coerência na principal legislação mineira, podemos afirmar que ela é, de certa forma, prejudicada por existirem algumas normas contraditórias como tivemos oportunidade de demonstrar. Quanto à legislação ser a mais apropriada para a protecção ambiental, mostra-se evidente que ela carece de melhoria. E, por fim, quanto à questão de saber se existe uma protecção efectiva dos direitos das comunidades locais, podemos sustentar que a Lei apresenta-se incipiente para uma cabal protecção dos direitos das comunidades.

A análise revelou algumas lacunas e inconsistências na legislação que tivemos oportunidades de explicar durante a nossa apresentação, como a falta de critérios claros para a alocação das receitas destinadas ao desenvolvimento local e deficiências no âmbito ambiental da lei.

Entre as principais lacunas e inconsistências identificadas, destacam-se as seguintes:

- Previsão dos princípios norteadores de forma geral: A Lei de Minas estabelece seus princípios norteadores, de forma implícita, situação que pode dificultar na interpretação, no preenchimento de lacunas e no fortalecimento da aplicação das normas;
- Transferência de Receitas para Desenvolvimento Local: Embora haja legislação que preveja a transferência de uma parte das receitas de extração para o desenvolvimento local, não há clareza sobre os valores alocados para as comunidades afectadas. Além disso, a falta de especificação sobre como esses fundos devem ser canalizados representa outra lacuna.
- Falta de Instituição Efectiva para Monitoramento: A criação da Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE) foi prevista na legislação, mas após quase uma década, a instituição ainda não foi estabelecida. Isso representa uma lacuna significativa na supervisão e monitoramento das actividades do sector extrativo.

- **Transparência na Gestão de Contratos:** A falta de publicação integral dos contratos de concessão conforme exigido pela Lei de Minas dificulta o acesso à informação sobre os termos e condições dos acordos entre o governo e as empresas. Isso pode levar a práticas corruptas e falta de confiança.
- **Ambiguidades na Legislação:** A legislação apresenta conceitos vagos e indefinidos, como impacto ambiental significativo e compensação justa. Isso pode levar a interpretações variadas e injustiças para as comunidades locais, bem como violações das normas ambientais.

Com base na análise crítica realizada, as seguintes recomendações podem ser realizadas para aprimorar a legislação mineira em Moçambique:

- **Definição clara dos princípios norteadores:** A legislação deve apresentar uma de forma explícita, os princípios que guiam a regulação da actividade mineira, facilitando quando necessário na interpretação, no preenchimento de lacunas e na sua aplicação.
- **Criação de um quadro normativo referente as receitas para o desenvolvimento local:** Estabelecer critérios claros e transparentes para a alocação e utilização das receitas destinadas ao desenvolvimento local, considerando as necessidades específicas das comunidades,
- **Estabelecimento Efetivo da Alta Autoridade da Indústria Extractiva (AAIE):** O Governo deve priorizar a criação e estruturação da AAIE para garantir a supervisão e monitoramento adequados das atividades do setor extrativo, promovendo a transparência e responsabilidade.
- **Publicação Integral de Contratos de Concessão:** É crucial que o governo assegure a publicação integral dos contratos de concessão no prazo estabelecido pela legislação, garantindo acesso público às informações sobre os termos e condições dos acordos entre o governo e as empresas.
- **Clarificação de Conceitos Ambientais:** A legislação ambiental deve ser revista para fornecer definições claras de conceitos como consulta pública e compensação justa, reduzindo ambiguidades e garantindo o cumprimento efetivo das normas ambientais.
- **Desenvolvimento de Mecanismos de Monitoramento e Fiscalização:** O governo deve implementar mecanismos robustos de monitoramento e fiscalização das

actividades mineiras para garantir o cumprimento das leis e regulamentos, bem como a proteção dos direitos das comunidades locais e do meio ambiente.

- Participação das Comunidades Locais: É essencial promover a participação ativa das comunidades locais no processo decisório relacionado à atividade mineira, garantindo que seus interesses sejam representados e protegidos.
- Transparência e Combate à Corrupção: O governo deve fortalecer medidas de transparência e combate à corrupção no sector extrativo, garantindo a integridade e responsabilidade nas transações e operações relacionadas à mineração. Neste sentido é de minha opinião que, se institucionalizasse a Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE)⁵⁴ e fosse obrigatório que as empresas mineradoras fizessem a partilha de dados e informação em relatórios de acordo com os padrões definidos pela iniciativa.⁵⁵

Além dessas recomendações específicas, as seguintes recomendações adicionais podem ser feitas para aprimorar a legislação mineira em Moçambique:

- Fortalecimento das capacidades institucionais para a implementação da legislação mineira: Moçambique pode considerar o fortalecimento das capacidades institucionais para a implementação da legislação mineira. Isso poderia incluir o aumento do número de funcionários qualificados, a melhoria da infraestrutura e o desenvolvimento de mecanismos de coordenação entre as diferentes agências governamentais envolvidas na regulamentação da indústria mineira.
- Promoção da educação e sensibilização pública sobre a mineração: Moçambique pode considerar a promoção da educação e sensibilização pública sobre a mineração. Isso poderia ajudar a aumentar a compreensão da importância da mineração para a economia moçambicana e dos desafios associados à atividade mineira.

⁵⁴ A Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (ITIE) é um padrão global que tem em vista promover a gestão aberta e responsável dos recursos naturais dos países implementadores. Para o efeito, este padrão exige a divulgação de informação ao longo da cadeia de valor da indústria extractiva desde a fase de extração, até à forma como as receitas são arrecadas pelo Governo e como beneficiam os cidadãos desses países. - ITIE Moçambique - Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva (2019). – Ano de 2020. Maputo. Dezembro

⁵⁵ A Iniciativa de Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE) é um programa mundial anunciado em 2002 e que apela, de um modo geral, a promoção de transparência nos pagamentos realizados por empresas extractivas aos Governos e nas Receitas obtidas e contabilizadas por esses Governos como consequência da exploração dos recursos extractivos (esgotáveis) de um determinado país. Em Maio de 2009 Moçambique tornou-se num dos países candidatos à ITIE, devendo consequentemente completar o processo de validação até meados de 2011.

A implementação dessas recomendações poderia contribuir para o desenvolvimento sustentável da indústria mineira em Moçambique e para o bem-estar da população moçambicana.

As recomendações apresentadas neste trabalho buscam contribuir para o aprimoramento da legislação mineira em Moçambique, de forma a garantir que a indústria mineira possa contribuir para o desenvolvimento económico e social do país, de forma sustentável e equitativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. OBRAS DE REFERÊNCIA

- ACSELRAD, H. (2004) As Práticas Espaciais e o Campo dos Conflitos Ambientais. In. ACSERARD, Henri (Org.). Conflitos Ambientais no Brasil. Rio de Janeiro;
- BIHALE, Domingos. (2016) INDÚSTRIA EXTRACTIVA EM MOÇAMBIQUE: Perspectivas para o desenvolvimento do país;
- CASTEL-BRANCO (2010) Economia extractiva e desafios de industrialização em Moçambique. Maputo: Cadernos IESE, no. 1.;
- Coelho, T. P. (2016) Noventa por cento de ferro nas calçadas: e (sub) desenvolvimentos em Municípios minerados pela Vale. S.A. Tese de doutoramento Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro;
- FREI, Vanito et al. (2016) Mineração e Apropriação da Terra em Moçambique: Algumas reflexões sobre o Processo de Expropriação das comunidades locais. A Contrução do Brasil. Brasil;
- IMD (2020) Indústria extractiva em Moçambique: Desafios e contribuições para reformas políticas. Maputo;
- ITIE Moçambique. (2014) Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva ano de 2012;
- ITIE Moçambique. (2020) Iniciativa de Transparência na Indústria Extractiva ano de 2019. Maputo;
- MADER. (2001) FAO. Lei de Terras 19/97 e seus regulamentos: português - xisena. Maputo;
- Martins, J. G. (2003). A legislação mineira em Moçambique: uma análise histórica. Maputo;
- MATOS, Elmer e MEDEIROS (2017), Rosa, Exploração mineira em Moçambique: uma análise do quadro legislativo, in Revista NERA;
- NEGRÃO, José. (2002) A indispensável terra africana para o aumento da riqueza dos pobres. Oficina do Centro de Estudos Sociais. Coimbra;

- SERRA, Carlos et al. (2012). O Meio Ambiente em Moçambique: Notas para reflexão sobre a situação actual e os desafios para o futuro. Maputo. Grupo Ambiente – Parceiros de cooperação;
- VUNJANHE, J. Impactos Sociais da Exploração de Minerais: O caso da Vale Moçambique Lda., 2009;
- ZECA, E. (2013) MOÇAMBIQUE: Exploração de Recursos Energéticos, Privação Relativa, Conflito e Segurança, CEEI-ISRI, ANO I SÉRIE DE ARTIGOS, v.1, n. 01;

2. LEGISLAÇÃO

- Constituição da República Popular de Moçambique de 1975;
- Constituição da República de Moçambique de 1990;
- Constituição da República de Moçambique de 2004, revista e republicada em 2018 e 2023;
- Lei n.º 6/79, de 3 de Julho- Lei de Terras;
- Lei n.º 2/86, de 16 de Abril- Lei de Minas;
- Lei n.º 14/2002, de 26 de Julho- Lei de Minas;
- Lei n.º 15/2022, de 19 de Dezembro- Aprova a alteração do art.º 20 da Lei nº 20/2014;
- Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto - Lei de Minas;
- Lei n.º 19/1997, de 1 de Outubro - Lei de Terras;
- Lei n.º 20/1997, de 1 de Outubro - Lei de Ambiente;
- Decreto n.º 12.380 de 3 de Novembro de 1905- Aprova Regulamento de lavra de pedreiras em Moçambique;
- Decreto n.º 13.023 de 20 de Setembro de 1906- Aprova o Regulamento de Exploração Mineira em Moçambique;
- Decreto n.º 13/87 de 24 de Fevereiro- Aprova o Regulamento da Lei de Minas;
- Decreto n.º 28/2003, de 17 de Junho- Aprova o Regulamento da Lei de Minas;
- Decreto n.º 62/2006, de 26 de Dezembro- Aprova o Regulamento da Lei de Minas;
- Decreto n.º 40/2023, de 7 de Julho- Aprova o Regulamento dos Critérios de Alocação e Gestão da percentagem das receitas destinadas ao desenvolvimento das províncias, distritos e comunidades locais onde se implementam os empreendimentos de exploração mineira e petrolífera;

- Decreto n.º 31/2015, de 31 de Dezembro - Aprova o Regulamento da Lei de Minas;
- Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto - Aprova o Regulamento da sobre o Processamento de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas;
- Decreto n.º 66/1998, de 8 de Dezembro - Aprova o Regulamento da Lei de Terras;
- Decreto n.º 54/2015, de 31 de Dezembro - Aprova o Regulamento da sobre o Processamento de Avaliação do Impacto Ambiental;
- Decreto n.º 26/2004, de 31 de Dezembro- Aprova o Regulamento Ambiental para Actividade Mineira;
- Resolução n.º 21/2014, de 16 de Maio - Aprova a Política de Responsabilidade Social Empresarial para a Indústria Extractiva de Recursos Minerais.

3. SÍTIOS DE INTERNET

- www.dw.com/Moçambique: Mineradoras suspensas por poluição dos rios
- <https://www.dw.com/pt-002/popula%C3%A7%C3%A3o-de-moatize-aflita-com-a-poeira-do-carv%C3%A3o-da-empresa-jindal/a-18264603>
- <https://eiti.org/>
- [http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/2011/JVunhjane ITIE Fev2011.pdf](http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/2011/JVunhjane_ITIE_Fev2011.pdf)
- <https://www.twigg.co.mz/>
- <https://www.vulcaninternational.com/>