



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios

ANÁLISE LEGAL DO ANTE- PROJECTO DA LEI DA AGRICULTURA, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

DRAFT

FEV/2014

Esta publicação foi produzida para revisão pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional. Foi elaborada pela DAI e Nathan Associates.

ANÁLISE LEGAL DO ANTE-PROJECTO DA LEI DA AGRICULTURA, SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL - DRAFT

Título do Programa:	Programa de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Empresarial em Moçambique Mozambique Support Program for Economic and Enterprise Development (SPEED).
Financiador:	USAID/Moçambique
Número do Contrato:	EDH-I-00-05-00004-00/13
Adjudicatários:	DAI e Nathan Associates
Data da Publicação:	Fev/2014
Autor:	MM&A Advogados Associados

As opiniões do autor expressas nesta publicação não refletem necessariamente a opinião da Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional ou do Governo dos Estados.

CONTEÚDOS

CONTEÚDOS	V
INTRODUÇÃO.....	VI
ABREVIATURAS	VIII
SUMÁRIO EXECUTIVO	IX
CAPÍTULO UM: ANÁLISE LEGAL DO ANTE-PROJECTO DE LEI DA AGRICULTURA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	1
ARTIGOS 1.º, 2.º E 3.º.....	1
ARTIGO 4.º (DEFINIÇÕES).....	2
ARTIGO 5.º (PRINCÍPIOS).....	3
ARTIGO 6.º (DEVERES DO ESTADO)	4
ARTIGO 12.º.....	4
ARTIGO 17.º.....	4
ARTIGO 18.º.....	5
ARTIGO 31.º.....	5
ARTIGO 6.º N. 2.º, ARTIGO 23.º E ARTIGO 34.º	6
ARTIGO 42.º.....	6
ARTIGO 46.º.....	6
ARTIGO 53.º E 56.º.....	7
ARTIGOS 67.º,68.º, 69.º, 75.º E 76.º	7
ARTIGO 74.º.....	8
ARTIGO 83.º.....	8
CAPÍTULO DOIS: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	9
CONCLUSÕES.....	9
RECOMENDAÇÕES.....	10
BIBLIOGRAFIA	11

INTRODUÇÃO

ENQUADRAMENTO SOCIOECONÓMICO

O Governo de Moçambique, teve a iniciativa legislativa de criar uma Lei multisectorial sobre a agricultura, segurança alimentar e nutricional, cujo ante-projecto será objecto da presente análise legal.

Esta iniciativa vem na senda do contexto socioeconómico actual e tem por base as directrizes trazidas da Cimeira Mundial de Alimentação (CMA), realizada em Roma em 1996, quando os países participantes assumiram o compromisso de reduzir a fome para metade até 2015.

No mesmo sentido foram já criadas políticas, estratégias e planos no sentido de criar as bases para que a *Segurança Alimentar e Nutricional seja um Direito de todo o moçambicano, num Moçambique Sem Fome e Saudável*, sendo exemplo disso a Estratégia e Plano de Acção De Segurança Alimentar E Nutricional - 2008-2015.

Com a presente Lei o Governo pretende criar um quadro legislativo que vise garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada.

No âmbito dos grandes investimentos agora em curso no País e dos compromissos internacionalmente assumidos por Moçambique, em particular os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MGD's), nomeadamente objectivos 1 e 8 (erradicar a pobreza e a fome extrema e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento) respectivamente e demais directrizes da Organização Mundial para Agricultura (FAO), é natural que o Governo de Moçambique (GoM) esteja a sentir uma certa pressão por parte dos observadores da sociedade civil, sector privado nacional, investidores estrangeiros e da própria comunidade internacional para definir urgentemente um quadro-jurídico que incentive mais investimento no sector agrário, com destaque para a produção alimentar em larga escala e mecanizada, onde a agricultura predominante é do tipo familiar e portanto de subsistência.

Moçambique tem entrado em vários acordos internacionais tais como MDGs e New Alliance que visam reduzir a pobreza absoluta com base no desenvolvimento do sector agrícola.

OBJECTIVOS E METODOLOGIA DO RELATÓRIO

Considerando o nosso entendimento dos termos de referência, consideramos que os objectivos que nos são exigidos no presente relatório são essencialmente os seguintes –

- (i) Providenciar uma análise que sirva de suporte ou diretriz para a equipa consultiva do Ministério da Agricultura (MINAG) encarregue de fazer a revisão da respectiva legislação;
- (ii) Permitir ao sector privado fazer a apreciação da referida legislação e submeter comentários referentes à mesma;
- (i) Facilitar ou contribuir para o trabalho de consultoria sobre as apostas e/ ou opções sobre nutrição e segurança alimentar baseadas nas melhores práticas internacionais a serem levadas a cabo por um consultor internacional.

Com esse objectivo, tivemos como foco principal, na elaboração deste relatório analisar o seu articulado do referido ante-projecto em função do quadro legislativo em vigor, designadamente a Constituição da República, Convenções Internacionais, Leis, Regulamentos, Políticas, Estratégias, Planos e Programas multisectoriais e comparar o articulado do ante-projecto em análise com os mesmos.

No nosso relatório apenas serão referidos os artigos que, pela sua relevância ou pela sua redacção, na nossa interpretação, podem potencialmente entrar em conflito com a CRM ou com outras Leis ou demais diplomas legais em vigor em Moçambique.

Devemos referir que para apresentação de um relatório de análise deste Ante-Projecto de Lei da Agricultura e Segurança Alimentar e Nutricional mais aprofundado seria necessário um período de trabalho mais alargado.

ABREVIATURAS

AR - Assembleia da República;

CRM - Constituição da República de Moçambique;

CAEA - Comissão de Agricultura, Economia e Ambiente;

CCOM - Código Comercial Moçambicano;

CPLP - Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa;

CNDRSAN - Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Segurança Alimentar e Nutricional;

ENSAN - Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

FDRSAN - Fundo de Desenvolvimento Rural, Segurança Alimentar e Nutricional;

FAO - Organização Mundial para Agricultura;

GoM - Governo de Moçambique;

LA - Lei do Ambiente;

LFFB - Lei de Florestas e Fauna Bravia;

LT - Lei de Terras;

MINAG - Ministério da Agricultura;

MGD's - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (em Português);

HIV - Síndrome de Imunodeficiência Adquirida (em Português);

OE - Orçamento do Estado;

PPP-Parcerias Público-Privadas;

SETSAN - Secretariado Técnico de Segurança Alimentar e Nutricional;

SUMÁRIO EXECUTIVO

Na nossa perspectiva o ante-projecto pretende focar no desenvolvimento da agricultura rural e familiar a solução para a erradicação da pobreza absoluta em Moçambique, quase que ignorando a agroindústria neste processo.

Existem na Lei analisada conflitos grosseiros em relação à CRM e a demais legislação relevante sobre a matéria, consubstanciando uma situação de inconstitucionalidade e de ineficácia por impraticabilidade da futura lei;

A lei estabelecer artigos com bons conteúdos, estes serão letra morta até à sua regulamentação futura, processo que para além de ser um processo moroso implicará custos que resultarão, não só em custos acrescidos ao próprio OE, mas também, de custos resultantes da criação de mais infra-estrutura, recursos financeiros e humanos para a criação de novos entes públicos para implementação e operação e fiscalização, deste instrumento normativo, custos estes substantivos e que não estão previstos no OE.

Para além de ser oneroso em termos de praticabilidade institucional, a sua implementação é bastante difícil o que nos leva a concluir que a presente lei sobre agricultura, com enfoque na segurança alimentar e nutricional não nos parece ser muito pertinente para Moçambique nesta altura.

Detectamos situações de conflito de variados artigos dentro do mesmo diploma legal.

Existem igualmente conflitos entre a presente lei e leis com valor igual, não estabelecendo a presente lei nenhuma norma revogatória, nem transitória.

CAPÍTULO UM: ANÁLISE LEGAL DO ANTE-PROJECTO DE LEI DA AGRICULTURA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

ARTIGOS 1º, 2.º E 3º

O ante-projecto da Lei que ora se pretende analisar tem por objecto a criação das bases para o desenvolvimento do sector agrário e das zonas rurais, bem como a promoção da segurança alimentar e nutricional e a realização progressiva do direito humano à alimentação adequada, por forma a alcançar o objectivo de uma alcançar uma sociedade livre da fome, com capital humano saudável e activo.

Sem dúvida alguma que em Moçambique, a agricultura é a base para o desenvolvimento socioeconómico do País. A população depende na sua maioria da agricultura para a sua subsistência.

Para o confirmar a Constituição da República de Moçambique (CRM) define no seu Capítulo II sob a epígrafe “Organização Económica”, a agricultura como a base do desenvolvimento nacional, cabendo ao Estado garantir e promover o desenvolvimento rural para a satisfação crescente e multiforme das necessidades do Povo e o progresso económico e social do País (vide art. 103º).

Contudo, parece-nos que o ante-projecto pretende focar no desenvolvimento da agricultura rural e familiar a solução para a erradicação da pobreza absoluta em Moçambique, quase que ignorando a agroindústria neste processo.

De referir que a mesma CRM considera como factor impulsionador da economia a Industria, seja ela em que sector da actividade for (vide art. 104º).

Ora, parece-nos que o Progresso socioeconómico do País não poderá passar somente pela agricultura rural e familiar. No entanto, pela letra da lei em análise quer parecer-nos que a promoção da segurança alimentar e nutricional está totalmente focada nesse sentido, não se dando relevância à agroindústria.

Acresce que, a lei em análise pretende determinar o direito à alimentação como direito fundamental. Vai buscar suporte para a realização desse direito humano a um tratado da Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa (CPLP), pois apesar de Moçambique ser também signatário da Declaração de Roma sobre segurança alimentar, a nossa CRM peca por não consagrar, expressamente, o direito à alimentação como um direito fundamental, nem como um dever económico e social do Estado para com o cidadão o de prover e garantir o acesso a esse direito.

Contudo, podemos dizer que o faz implicitamente, designadamente no art. 47.º ao estabelecer os direitos da criança à protecção e aos cuidados necessários e bem-estar; no 95.º ao prever o direito à assistência na incapacidade e na velhice e o dever do Estado de promover e encorajar a criação de condições para a sua realização; no artigo 97.º visando a satisfação das necessidades essenciais da população e a promoção do bem-estar social; e no artigo 121.º garantido às crianças o direito à protecção do Estado, tendo em vista o seu desenvolvimento integral.

Por outro lado, cria uma situação de sobrecarga do OE para efectivar o tal almejado direito humano à alimentação saudável, ainda que não tenha consagração constitucional, tal como acontece como por exemplo, com o direito à educação, não obstante este ser um direito fundamental inerente a pessoa humana e à sua dignidade.

ARTIGO 4.º (DEFINIÇÕES)

No tocante ao art. 4º, o seu título parece desalinhado. Porém, a descrição do que é sector agrário foi bem colocada, pecando apenas pelo facto de ao longo do texto legislativo verificarmos que apenas ou quase exclusivamente se dá enfoque ao desenvolvimento do sector agrário, ofuscando completa e estrategicamente as demais áreas que compõe o sector agrário bem como os elementos indicadores sobre segurança alimentar e nutricional, dando a parecer ser uma lei sobre agricultura e apenas fazendo pouca menção de segurança alimentar ou a nutrição, havendo aqui um claro desvio ao objecto e âmbito de aplicação da lei como previsto nos artigos 1.º e 2.º.

Discutir segurança alimentar e nutricional não é fácil, independentemente da perspectiva a que se está a olhar, seja à escala global, regional, nacional, local ou até mesmo do agregado familiar, pois suscita muita controvérsia em torno da questão em si mesma, bem como dos interesses políticos e económicos.

Admitimos que existe sim, uma relação concreta entre a agricultura e a segurança alimentar e nutricional, na medida em que, a produção de alimentos é basicamente agrária. Contudo, o alcance da segurança alimentar e nutricional não se dá exclusivamente pela agricultura, mas também tendo em atenção a finalidade dos alimentos e os processos produtivos, nomeadamente a indústria para o desenvolvimento económico do país.

Trata-se de um processo contínuo e de monitoria sistemática na medida que, o nosso entendimento de segurança alimentar não é um conceito estático, é mais um evento cíclico.

De acordo com a definição da FAO, segurança alimentar é o fornecimento adequado de alimentos e da disponibilidade alimentar. Isto significa estabilidade de mantimentos e acesso à comida e ao consumo por todos. “ A segurança alimentar é conseguida quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm acesso físico e económico a comida nutritiva e segura em quantidade suficiente e adequada às suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida activa e saudável” (FAO, 1996). O direito à comida é um direito humano básico, mandatado na lei internacional e reconhecido por todos os países.

A disponibilidade alimentar é necessária para a segurança alimentar, mas não é suficiente. As famílias com insegurança alimentar podem estar em áreas onde existe comida suficiente, mas falta à família o rendimento ou os meios que dão direito (produção, comércio ou trabalho) a obtê-los. Melhorar os meios

que dão direito significa expandir as oportunidades económicas e fazer os mercados funcionarem melhor para os pobres. Além disso, os indivíduos com insegurança alimentar podem viver em agregados familiares com segurança alimentar. Assegurar que todos os membros de família têm uma dieta adequada significa ultrapassar a discriminação de género ou de idade.

Estado da segurança alimentar mundial: Não existe escassez de comida para aqueles que se podem permitir comprá-la.

A pobreza é a causa mais comum para a insegurança alimentar. As famílias estão seguras do ponto de vista alimentar quando todos os membros têm acesso durante todo o ano à quantidade e variedade de alimentos seguros para levarem vidas activas e saudáveis. Ao nível familiar, a segurança alimentar refere-se à capacidade dos membros da família de assegurarem comida adequada para as necessidades alimentares, quer provenientes de produção familiar quer adquiridos através da compra.

O facto de, nos últimos anos, Moçambique estar registar um franco desenvolvimento económico e com isso uma notável mudança da agricultura como pilar do desenvolvimento socioeconómico para o sector da mineração e da energia com a vinda, desde 2001 a esta parte, dos mega-projectos nessas áreas e mais recentemente com os mega-projectos em agro-processamento, vem suscitar a necessidade de conformação do quadro legal à nova realidade.

ARTIGO 5.º (PRINCÍPIOS)

Neste artigo são estabelecidos os princípios e pressupostos da presente lei que logo aqui vem ferir gravemente os princípios fundamentais da CRM, senão vejamos –

Estabelece na alínea a) como prioridade nacional a produção alimentar orientada, em primeiro lugar, para a satisfação das necessidades internas de segurança alimentar e nutricional e, depois, para o mercado externo, intervindo mais do que é esperado do Estado na esfera económica e por meio de imposição de obrigações ou deveres ao modus operandi dos produtores em larga escala e não como mero regulador e promotor do crescimento e desenvolvimento económico e social.

Desta forma ferindo os princípios fundamentais previstos nas alíneas b), c), f) e g) do art.97º da CRM e violando o espírito enunciado pelos princípios de liberdade de iniciativa e de livre concorrência plasmados no Código Comercial Moçambicano (C.COM). Acresce que, além de inconstitucional, pode consubstanciar um entrave ao desenvolvimento socioeconómico do país.

Na alínea c) do art. 5.º peca por não definir o que são ecossistemas específicos e como implementar em termos de política pública o princípio de gestão responsável e sustentável dos recursos naturais.

Daí que, abre espaço para várias interpretações e que no caso específico, subentendemos tratar-se de ecossistemas sensíveis contrariando assim, o espírito do legislador ambiental que proíbe de forma expressa, que qualquer actividade seja desenvolvida sobre ecossistemas sensíveis que resulte na sua degradação, tais como mangais e prada ex vis al d) do art. 4º e 12º da Lei do Ambiente (LA) conjugado com n 1.º do art. 1.º, 10.º e 31.º todos da Lei de almejada segurança alimentar e nutricional devido as suas características ou funções ecológicas e nutricionais.

A alínea p) do mesmo artigo, refere a cooperação internacional, há no nosso entender a necessidade de se estipularem regras específicas e previsíveis de como será feita a sua aplicação prática, por exemplo no que se refere à transferência do Know-How.

Esta norma pode violar as normas laborais em vigor, designadamente no que concerne as quotas previstas para estrangeiros em Moçambique (art. 34º da Lei de Trabalho) e legislação sobre contratação de estrangeiros.

Existe aqui um conflito de leis com valor igual, ambas leis especiais e direccionadas para diferentes áreas de actividade, tuteladas por Ministérios diferentes, a presente lei não estabelece nenhuma norma revogatória, nem transitória, devendo regular-se este conflito de leis pelas normas subsidiárias do Código Civil, as quais estabelecem que, entre leis de mesmo valor prevalece a lei posterior.

Ora, não sendo de presumir que as entidades abrangidas por outras leis diversas tenham que ter conhecimentos das normas aplicadas neste diploma tao específico poderão essas entidades não tomar conhecimento da revogação tácita das normas que se lhe aplicam, criando assim uma clara situação de insegurança jurídica.

ARTIGO 6.º (DEVERES DO ESTADO)

Os deveres elencados neste artigo entram em contradição com o art. 5º da mesma lei que prevê a partilha com o sector privado, sociedade civil, família e cidadão, da responsabilidade e dever do Estado de garantir que todos os cidadãos usufruam do direito universal à alimentação adequada, mais uma vez aqui em clara violação do artigo 97.º da CRM.

Existe aqui um conflito de leis com valor igual, ambas leis especiais e direccionadas para diferentes áreas de actividade, tuteladas por Ministérios diferentes, a presente lei não estabelece nenhuma norma revogatória, nem transitória, devendo regular-se este conflito de leis pelas normas subsidiárias do Código Civil, as quais estabelecem que, entre leis de mesmo valor prevalece a lei posterior.

Ora, não sendo de presumir que as entidades abrangidas por outras leis diversas tenham que ter conhecimentos das normas aplicadas neste diploma tao específico poderão essas entidades não tomar conhecimento da revogação tácita das normas que se lhe aplicam, criando assim uma clara situação de insegurança jurídica.

ARTIGO 12.º

O Estado vem incentivar o Associativismo e Corporativismo sem ter em atenção todo o processo envolvido e custos associados. Quem os vai suportar?

ARTIGO 17º

No n.º 1 do artigo 17.º o Estado compromete-se a adoptar medidas eficazes que promovam maior segurança na posse da terra pelos produtores e a utilização efectiva e eficiente das terras aráveis

especialmente para a produção alimentar destinada a garantir a segurança alimentar e nutricional dentro do país. Ora, podemos aqui potencialmente verificar um conflito com a Lei de Minas, designadamente com o n.º 2 do artigo 43 que estabelece que o uso da terra para as operações mineiras tem prioridade sobre o outros usos da terra quando o benefício económico e social relativo da operação mineira seja superior.

No n.º 2 do mesmo artigo trata de uma matéria de natureza diferente do âmbito da própria lei estabelecido no artigo 2º da mesma.

Volta a existir aqui um conflito de leis com valor igual, ambas leis especiais e direccionadas para diferentes áreas de actividade, tuteladas por Ministérios diferentes, a presente lei não estabelece nenhuma norma revogatória, nem transitória, devendo regular-se este conflito de leis pelas normas subsidiárias do Código Civil, as quais estabelecem que, entre leis de mesmo valor prevalece a lei posterior.

Ora, não sendo de presumir que as entidades abrangidas por outras leis diversas tenham que ter conhecimentos das normas aplicadas neste diploma tao específico poderão essas entidades não tomar conhecimento da revogação tácita das normas que se lhe aplicam, criando assim uma clara situação de insegurança jurídica.

Note que, no que tange à Lei de minas esta tem por fundamento um plano e política do mesmo Governo que estabeleceu como prioridade a exploração dos recursos minerais para efeitos de receitas principais do OE e por forma a dar alguma garantia e segurança jurídica aos Investidores e aos Mega Projectos.

ARTIGO 18º

Neste artigo o legislador prevê que o Estado tome medidas no sentido do melhoramento das infraestruturas de produção agrícola. Mais uma vez não refere o que efectivamente se trata, nem como pretende fazê-lo, nem tão pouco como irá financiar a sua implementação.

Aqui, parece claramente letra morta, se levarmos em consideração o que vem acontecendo com os mega projectos já a operar que, para terem forma de escoar os seus produtos, têm que eles mesmo criar as infraestruturas necessárias que deveriam estar prontas ou planificadas no momento em que o Estado abre um Concurso Internacional para adjudicar Concessões na área de exploração de recursos Minerais ou Naturais.

ARTIGO 31.º

No artigo 31.º o legislador transfere, uma vez mais, para os privados deveres que são constitucional e legalmente seus, como o de fiscalizar a actuação dos privados.

Neste caso em concreto trata-se de uma área de actividade que é concessionada a privados, para gestão de bacias hidrográficas com represas ou barragens, ou concessionárias de energia eléctrica.

De notar que estes privados celebraram com o Governo de Moçambique Contratos de Concessão, ainda em vigor, nos quais têm as suas obrigações legais previstas e assumidas, nomeadamente as contingências

ambientais que foram sujeitas a avaliação prévia, por aprovação dos respectivos estudos de impacto ambiental (EIA) pelo MICOA.

Ora, com esta previsão está a violar-se não só o Decreto 11/2006 de 15 de Junho (Lei do Ambiente), como a pôr em causa a segurança jurídica dos Contratos de Concessão assinados com o Governo, na eventualidade de nestes não estar prevista uma cláusula de estabilidade.

Ferem igualmente o espírito da livre contração enunciado pela Lei das Parcerias Público-Privadas (PPP's) e do seu regulamento (Lei n.º15/2011, de 10 de Agosto e Dec n.º 16/2012, de 4 de Junho).

Existindo a referida cláusula de estabilidade uma lei posterior, não poderá, em princípio, prejudicar o Concessionário.

ARTIGO 6.º N. 2.º, ARTIGO 23.º E ARTIGO 34.º

Estas normas têm vício de inconstitucionalidade, ao violarem o artigo 97.º da CRM por imporem obrigações do Estado ao sector privado no ramo comercial e agro-industrial e alimentar.

Em todos os artigos referidos, iremos ter uma situação de impraticabilidade desta futura lei após a sua aprovação e implementação, como já dissemos anteriormente, mas também de conflito de competência e atribuições, não colaboração ou coordenação multisectorial fraca pelo simples facto de ser influenciado por factores internos e externos ao desenvolvimento de relações intra e inter-institucionais.

A título de exemplo de provável conflito de interesses, são os casos de entidades tais como SETSAN e de dois novos entes públicos criados por este ante-projecto, nomeadamente Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural, Segurança Alimentar e Nutricional (CNDRSAN) e Fundo de Desenvolvimento Rural, Segurança Alimentar e Nutricional (FDRSAN), descritas do art. 61.º ao 66.º do ante-projecto. Para além, de possíveis conflitos de interesse ao nível ministerial.

Relativamente ao artigo 23.º há a referir que para além da inconstitucionalidade referida, viola ainda o princípio da liberdade de mercado na formação dos preços.

No que se refere ao artigo 34.º há a referir que para além da inconstitucionalidade referida, viola ainda o n.º 2 do artigo 3.º do Código Comercial. As empresas privadas visam o lucro, requisito essencial para uma sociedade comercial.

ARTIGO 42.º

Mais uma vez o Estado transfere para terceiros, aqui referido “demais actores”, conceito vago e indeterminado que não sendo concretizado quem serão tais actores poderá criar insegurança jurídica e uma diversidade de interpretações. De notar que, caso se trata de particulares, estamos perante uma delegação de competências do Estado para privados que claramente viola a CRM.

ARTIGO 46.º

O n.º 4 do artigo 46.º contradiz a própria lei, que estabelece como dever do Estado promover o emprego na agricultura, ao desviar recursos humanos da agricultura para o sector da energia, violando os princípios e fim da própria lei que ora se analisa.

Por outro lado, a eximir-se da sua responsabilidade de Estado provedor ou promotor de trabalho constitucionalmente consagrado por força do art. 84º e por analogia do art. 83º da CRM.

Este tipo de imposições já são muitas vezes salvaguardadas nos mega-projectos, parcerias público-privadas e empresas concessionárias, onde a transferência de Know-How faz parte das obrigações, através da capacitação da mão-de-obra nacional alocada aos Projectos.

ARTIGO 53.º E 56.º

Nestes artigos uma vez mais é violado o artigo 97.º da CRM, nas suas alíneas b) e c), desde logo pela inferência do Estado nos assuntos relacionados com a iniciativa dos agentes económicos, no livre funcionamento do mercado, não se abstendo de ultrapassar a sua acção como mero regulador e promotor do crescimento económico e social (alínea g) do art. 97.º da CRM.

ARTIGOS 67.º, 68.º, 69.º, 75.º E 76.º

Considerando que a terra é pertença do Estado, não havendo lugar a qualquer forma de alienação, nem de a mesma servir de garantia (dada em penhor e/ou hipoteca) nos termos do artigo 110.º da CRM e a Lei de Terras.

No que tange, ao acesso ao crédito rural mencionado nos artigos 67.º, 68.º e 69.º, 75.º e 76.º, há a referir que, para além de suscitar impraticabilidade por se estar a exigir ónus de prova de garantia para ao acesso ao crédito a uma população agrária e maioritariamente analfabeta e sem condições de dar quaisquer garantias, existe a questão de fundo do impacto de obrigar o sector privado a financiar estas operações. Quanto ao n.º 2 do artigo 75.º, que refere a possibilidade de a apólice de seguro constituir garantia nas operações de crédito rural, temos duas situações: uma dos custos adicionais para a operação; e por outro lado, ainda que o seguro possa garantir uma perda de colheita, jamais garantirá no caso de incumprimento do Contrato, quer do Mútuo, quer por exemplo por falta da entrega da colheita.

Não mencionando ainda os custos para o Estado intervir, delegação de poderes, custos e da sua dificuldade de implementação.

Relativamente ao artigo 67.º cumpre ainda referir que viola a alínea g) do artigo 97.º da CRM pois volta a notar-se aqui a intervenção do Estado, na actuação do sector privado, para além de mero regulador e promotor do crescimento e desenvolvimento económico e social. Este dever do Estado não pode contudo sobrepor-se aos direitos dos privados, nem diminuir tais direitos.

Acresce que, a actividade bancária tem regras próprias estabelecidas pelo Banco de Moçambique (BM) entidade de tutela e tem que se reger por elas.

No que toca ao artigo 69.º que refere os critérios de acesso ao crédito, temos ainda a mencionar o risco de, considerando a insuficiência dos requisitos para a atribuição de crédito, o aumento exponencial do crédito mal parado.

Esta possibilidade de o seguro agrícola servir de garantia só faria sentido se conjuntamente se alterasse a CRM e a Lei de Terras por forma a permitir-se a privatização da terra em Moçambique.

Portanto, contrariando deste modo, com o seu texto, o espírito do legislador constitucional. Desta forma é garantido e salvaguardado ao sector agrícola familiar e demais cidadãos no geral, da terra como bem produtivo ao abrigo dos arts. 103º, 105º, 106º e 111º ex vis 109º da CRM conjugado com o art. 3º da Lei de Terras (LT).

ARTIGO 74.º

O artigo 74.º estabelece uma prioridade legal de alocação de recursos financeiros do OE para o desenvolvimento agrário, das zonas rurais e da segurança alimentar. Não obstante o art. 130.º da CRM estabelecer a possibilidade de projectos plurianuais, as suas despesas respeitar a regra da anualidade e da publicidade do OE. Assim, parece-nos uma violação da CRM e do artigo referido uma lei vir já impor despesas obrigatórias para o OE.

ARTIGO 83.º

Este artigo vem criar mais um Estudo, o Estudo de Impacto sobre a Segurança Alimentar e Nutricional para a implementação dos Projectos de investimento em Moçambique na área de exploração de recursos Naturais, vem aumentar os custos da sua implementação para o sector privado, para área onde hoje não há necessidade de se proceder a tal estudo.

Para além disso vem burocratizar ainda mais o processo, em violação do artigo 250 n.º 2 da CRM na medida em que torna mais complexo o processo de contratação pública.

Acresce ainda a potencialidade de conflito com as avaliações já previstas na Lei do Ambiente, e regulamento sobre reassentamento populacional.

CAPÍTULO DOIS: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

CONCLUSÕES

Com base no acima exposto foi possível concluir-se que a existência de uma lei sobre agricultura, com enfoque na segurança alimentar e nutricional não parece ser muito pertinente para Moçambique nesta fase.

Salvo raras excepções, na sua quase globalidade, todas as matérias ali tratadas estão já de alguma forma previstas e/ou reguladas em variados diplomas da mais diversa ordem, designadamente na CRM, em Convenções Internacionais de que Moçambique é parte, em legislação sectorial nacional (leis, decretos, regulamentos, etc...), em planos directores, programas e directrizes estratégicos e políticas nacionais, nas mais variadas áreas, desde terras, águas, ambiente, saúde, recursos minerais, energia).

Assim, e apesar de não existir uma lei codificada para a agricultura, segurança alimentar e nutricional, o que existe actualmente em diplomas dispersos tem conseguido dar resposta aos problemas que vão surgindo.

Parece-nos que a aprovação desta lei poderá ser até prejudicial, por trazer insegurança jurídica, o que contraria o que deveria ser a função de uma lei, senão vejamos –

- i. Existem conflitos grosseiros em relação à CRM e a demais legislação relevante sobre a matéria, consubstanciando uma situação de inconstitucionalidade e de ineficácia por impraticabilidade da futura lei;
- ii. Apesar de, em alguns casos, a lei estabelecer artigos com bons conteúdos, estes serão letra morta até à sua regulamentação futura, e infelizmente a prática histórica do nosso legislador é que o processo de regulamentação, nomeadamente preparativos dos instrumentos legais, realização de debates ou consultas públicas antecedentes à sua aprovação, implementação e monitoria e avaliação, é bastante moroso.
- iii. Por outro lado, para além de ser um processo moroso implicará custos que resultarão, não só em custos acrescidos ao próprio OE, mas também, de custos resultantes da criação de mais infra-estrutura, recursos financeiros e humanos para a criação de novos entes públicos para implementação e operação e fiscalização, deste instrumento normativo, custos estes substantivos e que não estão previstos no OE.
- iv. Para além de ser oneroso em termos de praticabilidade institucional, a sua implementação é bastante difícil o que nos leva a concluir que a presente lei sobre agricultura, com enfoque na segurança alimentar e nutricional não nos parece ser muito pertinente para Moçambique nesta altura.
- v. Teremos situações de conflito de variados artigos dentro do mesmo diploma legal.
- vi. Existirão igualmente conflitos entre a presente lei e leis com valor igual, não estabelecendo a presente lei nenhuma norma revogatória, nem transitória. Assim, o eventual conflito de leis deverá ser regulado por recurso as normas subsidiárias do Código Civil, as quais estabelecem que, havendo conflito entre leis de mesmo valor prevalece a lei posterior. Aqui os conflitos são

entre leis especiais e direccionadas para diferentes áreas de actividade, tuteladas por Ministérios diferentes, pelo que havendo conflito aplicar-se-ão as normas da lei que ora se analisa.

- vii. Ora, não sendo de presumir que as entidades abrangidas por outras leis diversas, em conflito com a presente, tenham que ter conhecimentos das normas aplicadas neste diploma tao específico, isto poderá levar a que tais entidades não tomem conhecimento da revogação tácita das normas que se lhe aplicam, criando assim uma clara situação de insegurança jurídica.

RECOMENDAÇÕES

Considerando as conclusões, temos a recomendar o seguinte:

- i. Realização de uma discussão pública sobre o ante-projecto, integrando os mais diversos sectores de sociedade sobre uma plataforma nacional e com visibilidade internacional;
- ii. Condução de um estudo paralelo à análise legalista desde ante-projecto, com vista a aferir-se os reais impactos socioeconómicos sobre uma base científica e não se cingindo apenas à perspectiva legal;
- iii. Não estamos de acordo com a ideia de que os problemas relacionados com o desenvolvimento agrícola do país possam ser resolvidos através de mais legislação – na nossa opinião a implementação da legislação existente numa forma mais adequada, e a reforma do ambiente de negócios seria suficiente para promover o desenvolvimento não somente no sector agrícola mas de outros sectores de actividade.
- iv. No nosso entendimento Moçambique pode perfeitamente continuar a guiar-se por directrizes ou programas de segurança alimentar e nutricional por mais algum tempo, como já vem acontecendo com a Estratégia Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (ENSAN);
- v. Sugerimos que seja proposto um debate nacional sobre o tema “Segurança Alimentar e Nutricional” focando também a política ou estratégia para a atingir o fim pretendido.
- vi. Inclusão do sector da saúde, finanças e plano e desenvolvimento rural na comissão responsável para dar um equilíbrio de posições, no que tange aos interesses em jogo.

BIBLIOGRAFIA

LEGISLAÇÃO

- Constituição da República de Moçambique, aprovada a 16 de Novembro de 2004;
- Lei nº2/97, de 1 de Outubro (Lei do Ambiente);
- Lei nº10/99, de 7 de Julho (Lei de Florestas e Fauna Bravia);
- Lei nº 19/97, de 1 de Outubro (Lei de Terras);
- Lei nº15/2011, de 10 de Agosto (Lei da PPP);
- Dec. nº 16/2012, de 4 de Junho (Regulamento da lei das Parcerias Público-Privadas).
- Lei de Minas e Regulamento da Lei de Minas