

Reflexão Acerca do Regulamento sobre Zonas de Interesse Turístico



António Bungallah
Jurista

abungallah@salcaldeira.com

Nos últimos anos o País tem estado a envidar esforços no que respeita ao aproveitamento das potencialidades que o sector do turismo oferece. Prova disso é o número crescente de investimentos que se têm estado a traduzir, entre outros, no incremento tanto quantitativo como qualitativo de infra-estruturas, criação e oferta de diversos produtos turísticos, bem como na

divulgação de Moçambique pelo mundo fora como um destino turístico.

A par dos desenvolvimentos acima citados, o Governo tem apostado na criação e melhoria do ambiente de negócios nesta área, com recurso, entre outros, à introdução de dispositivos legais e os respectivos mecanismos institucionais. É neste contexto que o Conselho de Ministros aprovou, através do Decreto n.º 77/2009, de 15 de Dezembro, o Regulamento das Zonas de Interesse Turístico (ZIT), publicado na mesma data no Boletim da República número 49, I Série.

O Regulamento das Zonas de Interesse Turístico (RZIT), objecto de análise do presente escrito, estabelece regras a observar para que uma zona seja declarada como sendo de interesse turístico, para além de determinar os efeitos de tal declaração.

À partida, embora não se vislumbre no Regulamento uma definição de ZIT, entanto que tal, o mesmo estabelece que qualquer região ou área do território nacional, livre ou ocupada, pode ser declarada zona de interesse turístico, desde que possua características relevantes, tais como recursos naturais, histórico-culturais, capazes de originar correntes de turistas nacionais e estrangeiros, e cuja dinâmica económica se baseie essencialmente no desenvolvimento da actividade turística como actividade principal. Podem ser igualmente declaradas ZITs as áreas que, embora não possuam os recursos acima citados, tenham potencial para a geração de projectos integrados, de ecoturismo entre outros, bem como as Áreas Prioritárias de Investimento Turístico (APITS) (algumas já identificadas no Plano Estratégico para o Desenvolvimento do Turismo em Moçambique 2004-2013).

O processo de declaração de ZIT envolve a identificação, pelo Instituto Nacional do Turismo (INATUR), da zona com potencial para o efeito, seguida da elaboração de uma proposta sujeita ao parecer não vinculativo da Comissão de Avaliação das Zonas de Interesse Turístico (CAZIT), nos termos do respectivo Regulamento (RCAZIT), aprovado pelo Diploma Ministerial n.º 77/2009, de 15 de Abril, e a decisão por parte do Conselho de Ministros, através de um diploma de declaração

de ZIT. De referir que cabe ao INATUR, *grosso modo*, promover as acções necessárias para o desenvolvimento e implementação dos projectos concebidos para as ZITs, incluindo a coordenação da articulação interinstitucional e a prestação de serviços de apoio institucional e acompanhamento aos investidores nas diferentes fases dos seus projectos.

De modo geral, o RZIT tenta tornar este processo inclusivo, ao determinar a intervenção de representantes tanto do sector privado bem como as comunidades locais, para efeito de consultas, o que é salutar. Entretanto, não está prevista a possibilidade do sector privado ou mesmo das comunidades locais proporem a declaração de ZITs, o que na nossa opinião seria bem-vindo. Isto porque estes, na eventual qualidade de concededores das potencialidades turísticas e parte activa na dinâmica de desenvolvimento de projectos neste ramo nas mais variadas áreas geográficas do País, poderiam dar um contributo valioso na promoção de projectos turísticos, sem prejuízo da necessária coordenação com o INATUR.

“(...) qualquer região ou área do território nacional, livre ou ocupada, pode ser declarada zona de interesse turístico, desde que possua características relevantes, tais como recursos naturais, histórico-culturais, capazes de originar correntes de turistas nacionais e estrangeiros, (...)”

De referir que o INATUR, por força das suas atribuições, provavelmente centraria as atenções, para efeitos de declaração de ZITs, nas APITs já identificadas, em detrimento de zonas cujo potencial poderia ser igualmente alavancado graças às iniciativas do binómio sector privado-comunidades locais. Por outro lado, acresce debruçarmo-nos sobre os aspectos-chave do processo de declaração de ZITs, tais como o respeito pelos direitos legalmente constituídos, o ordenamento territorial, a articulação interinstitucional, bem como os efeitos de uma declaração de ZIT.

Preceitua o Regulamento que a declaração de ZIT em relação a zonas já ocupadas (entendemos que se trata de áreas sujeitas a direitos de uso e aproveitamento de terra-DUAT) deve pautar pelo respeito dos direitos já constituídos. À partida, e porque não existe no RZIT disposição em contrário, pode entender-se que não haverá lugar a expropriação das parcelas em causa caso tal seja necessário, em prol da implementação de empreendimentos que venham a ser previstos para as ZIT.

(Continua na página 2)

Reflexão Acerca do Regulamento sobre Zonas de Interesse Turístico - *Continuação*

(Continuação da página 2)

Notar que para efeitos de garantia de um desenvolvimento harmonioso dos empreendimentos turísticos nas ZITs, está prevista a suspensão da emissão de DUATs e licenças especiais relativas a zonas ou parte delas que não estejam cobertas por instrumentos de ordenamento territorial aprovados ou alterados, até à devida regularização. A suspensão será extensiva às licenças de construção e licenças especiais a que haja lugar.

Ainda neste âmbito, acresce fazer referência a alguns aspectos novos que passam a fazer parte do processo de titulação dos DUATs quando estejam envolvidos projectos turísticos no contexto de ZITs. Assim, o INATUR passa a emitir pareceres vinculativos respeitantes ao mérito dos pedidos de DUATs e licenças especiais que incidam sobre as ZIT. De referir que a emissão de DUATs ou licenças especiais sem o parecer do INATUR dará lugar à nulidade das mesmas. O prazo para decisão sobre pedidos de concessão e renovação de DUATs e licenças especiais para efeitos de projectos turísticos nas ZIT não deve exceder 30 dias.

Notar também que o INATUR, para além de interveniente processual, pode ser titular de DUATs, licenças especiais, ou qualquer outro direito de ocupação, por si ou em parceria com entidades privadas. Este aspecto pode servir de atractivo para os investidores na medida em que poderia traduzir-se em maior segurança para estes no que concerne ao uso e ocupação e terra, havendo a possibilidade de lhes serem cedidos os referidos direitos por via da desanexação de parcelas. Neste domínio, o INATUR chamaria a si o direito de regresso que lhe assiste, segundo o RZIT, sobre as despesas que tiver incorrido no processo de desenvolvimento da ZIT.

Dada a importância da componente terra neste processo, o RZIT estabelece como efeitos da declaração de ZIT o uso e ocupação de terra conforme definido no diploma de declaração de ZIT, a suspensão total ou parcial da aplicação dos planos de ordenamento territorial, caso existam, até à adequação dos mesmos aos objectivos preconizados para a ZIT, bem como a necessidade de preservação dos recursos naturais, entre outros.

Neste contexto, é igualmente importante destacar a “adopção de procedimentos céleres e prioritários” como um dos efeitos da declaração. Porém, a adopção dos procedimentos propriamente ditos, pelo INATUR em coordenação com entidade que superintende o sector das terras, é remetida a um diploma específico, que até onde sabemos, não foi ainda aprovado. Por outro lado, este ponto merece especial atenção se tivermos em conta que o RZIT estabelece o prazo de 30 dias úteis para que comissão de avaliação emita o seu parecer sobre a proposta de declaração de ZIT, e um prazo idêntico para decisão dos pedidos de DUATs e licenças especiais.

Relativamente à duração do processo, note-se que não é possível determiná-la com clareza, tendo em conta que, por um lado, o RCAZIT estabelece, contrariamente ao previsto no RZIT, o prazo de 15 dias úteis para que a Comissão de Avaliação das Zonas de Interesse Turístico emita o seu parecer. À partida, cabe o entendimento de que o RCAZIT e o RZIT entram em clara contradição no que concerne ao prazo em causa. Em face da dúvida, deverá recorrer-se, conforme disposto no número 2 do artigo 8 do RCAZIT, ao Ministério do Turismo, a quem cabe sanar as dúvidas e dificuldades de interpretação. Por outro lado, o RZIT não determina um prazo a ser observado pelo Conselho de Ministros para efeitos de decisão sobre a proposta de declaração de ZIT.

Dada a possibilidade de inserção das ZITs no interior de Zonas Económicas Especiais ou vice-versa, o RZIT confere primazia ao regime jurídico destas últimas, casos em que as competências atribuídas ao INATUR neste âmbito serão automaticamente transferidas para o Gabinete das Zonas Económicas de Desenvolvimento Acelerado (GAZEDA).

Uma apreciação geral do RZIT leva-nos ao reconhecimento do esforço assinalável relativamente à introdução de regras destinadas a disciplinar a promoção e desenvolvimento de projectos nas zonas de interesse turístico, atenta à procura cada vez maior de oportunidades de negócio no sector. É igualmente notável a consagração do INATUR como entidade facilitadora de quem os investidores poderão servir-se para efeitos de abordagem e desenvolvimento dos seus projectos no País, nomeadamente para efeitos de recepção, verificação, processamento e coordenação para a aprovação de projectos de investimento ou empreendimentos nas ZIT. Este aspecto poderá contribuir de certa forma para a redução da carga burocrática que caracteriza este tipo de processos.

Entretanto, porque o Conselho de Ministros já aprovou, na sua XXIV Sessão, realizada em 13 de Julho de 2010, alguns Decretos de Declaração de ZIT, relativamente a zonas situadas nas províncias de Cabo Delgado, Niassa, Nampula e Inhambane, respectivamente, urge desencadear acções por forma a garantir a efectiva implementação do regime jurídico ora abordado e permitir que os vários actores do sector possam tirar partido do mesmo. Assim, é importante, entre outros, que se proceda à regulamentação das matérias remetidas a diplomas específicos, designadamente os procedimentos para tramitação de expediente, as regras para a actividade de inspecção das ZIT, as taxas a ser aplicadas pelo INATUR pela prestação de serviços de facilitação institucional, bem como o esclarecimento e ou definição dos prazos aplicáveis, conforme o caso, visando a determinação da duração do processo no seu todo.

