



Centro de Formação  
Jurídica e Judiciária



## CFJJ – PROGRAMA DE COOPERAÇÃO DA FAO

# A LEGISLAÇÃO SOBRE O ACESSO AOS RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE: O IMPACTO DAS NOVAS LEIS E DAS CONSULTAS COMUNITÁRIAS SOBRE O BEM-ESTAR A NÍVEL LOCAL

Christopher Tanner, PhD  
Sociólogo e Assessor Técnico Sénior da FAO  
Sérgio Baleira, MA  
Sociólogo e Coordenador da Equipa de Campo

com base no trabalho de campo de

Ângelo Afonso, João Paolo Azevedo, João Bila,  
Constantino Chichava, Altino Moisés, Carlos Pedro, José Santos

Matola  
Junho de 2004

Um estudo para o FAO Programa de Apoio aos Estratégias de Subsistência (*Livelihoods Support Programme*), em parceria com o CFJJ e financiamento do Governo do Reino Unido

# CONTEÚDO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>O TRABALHO DE CAMPO</b> .....	<b>4</b>
A Pesquisa dos Registos dos SPGC .....	4
A Forma como as Consultas são Conduzidas .....	5
O Impacto das Consultas.....	8
Indemnizações .....	11
Pareceres dos Funcionários dos Serviços Cadastrais .....	12
<b>ESTUDOS DE CASOS DE CONSULTAS</b> .....	<b>13</b>
Bons Exemplos.....	13
Exemplos Não Tão Bons .....	16
Concentração de Terra .....	20
Percepções das Comunidades .....	20
O Aspecto do Género .....	22
<b>DISCUSSÃO</b> .....	<b>24</b>
Por Que Razão Conduzir uma Consulta? .....	24
O Que Acontece na Prática .....	25
Ocupação e consciência dos direitos .....	25
Alcance de Entendimentos e Representação .....	26
Seguimento.....	27
Impacto sobre os Meios de Vida.....	28
Pagamentos de Indemnizações.....	30
Boas Consultas .....	32
Quem Deve Fazer a Consulta? .....	33

# INTRODUÇÃO<sup>1</sup>

Este relatório considera um dos aspectos práticos mais importantes da participação local na Lei de Terras e outra legislação sobre recursos naturais: a consulta comunitária, através da qual os estranhos – o Estado, novos investidores, empresas madeireiras, grupos de hotéis – obtêm acesso à terra e recursos locais com a aprovação da população local. Na consulta, pergunta-se à comunidade se a terra requerida pelo investidor está ocupada ou não. Acontecem então três coisas:

- a) se a comunidade disser que a terra *está ocupada* e não quiser entregá-la, o requerente tem que procurar terra noutra sítio;
- b) se a comunidade disser que a terra *não está ocupada*, o Estado fica livre para adjudicar novos direitos sobre a terra ao requerente sem ser negociado qualquer acordo com a comunidade;
- c) se a comunidade disser que a terra *está ocupada* mas que está preparada para a entregar, a comunidade *pode* negociar termos e condições para transferir os seus direitos de terra para o investidor.

Em cada um dos casos, é estabelecida uma ‘situação de meios de vida’ distinta:

- a) a ‘primeira situação’: os meios de vida existentes são garantidos mas não pode ser esperado qualquer outro impacto em termos de postos de trabalho, novas infra-estruturas, etc., e não ocorrerá qualquer processo de desenvolvimento local imediato (*nenhuma participação subsequente*);
- b) a ‘segunda situação’: a base dos meios de vida está garantida (com os recursos a não serem abrangidos pela requisição de terra), mas as novas opções de meios de vida conforme a economia local evolva, são limitadas (os recursos ‘*não ocupados*’ já não estão disponíveis para projectos comunitários, *é provável* que a comunidade obtenha benefícios do novo desenvolvimento (postos de trabalho, estradas, etc.) mas não tem direito a qualquer parecer sobre como ou quando (*participação mínima no processo de desenvolvimento externamente impulsionado*);
- c) a ‘terceira situação’: a comunidade tem que ter outros recursos para poder continuar como antes ou tem que ser desenvolvida uma nova estratégia de meios de vida usando os recursos ou oportunidades prometidos no acordo (postos de trabalho, estradas, infra-estruturas, participação nas receitas públicas e nos rendimentos do projecto) (*potencial para participação no desenvolvimento externamente impulsionado*)

---

<sup>1</sup> Neste texto, o conceito inglês de ‘livelihoods’ é traduzido por ‘meios de vida’, quer dizer, as actividades, recursos e estratégias utilizadas para suportar a vida social e económica de um agregado familiar ou indivíduo. Implica-se uma certa qualidade ou nível de vida, para além de mera subsistência.

Neste contexto, o ponto a que a população local está ciente dos seus direitos e sabe como os usar, torna-se de enorme significância. Para além de saber que os direitos de terra costumeiros são reconhecidos na lei como sendo equivalentes a um DUAT atribuído pelo Estado, a comunidade deve saber que a 'ocupação' como definida pela Lei de Terras dá direitos sobre muito mais do que as áreas imediatas em que vive e onde cultiva. Isto pode alterar fundamentalmente a forma como a comunidade pode responder à pergunta, 'Esta terra está ocupada ou não'?

A comunidade também deve compreender que os seus direitos são privados e exclusivos e que pode dizer 'não' ao investidor se não estiver preparada para ceder a sua terra. E se a comunidade *estiver* preparada para ceder os seus direitos, deve ser capaz de negociar com o investidor ou o Estado, na base de conhecimentos reais acerca de a) o valor dos seus recursos; e b) o rendimento potencial que o investidor pode esperar.

A consulta, vista como a altura em que a população local é informada acerca de uma larga gama de novos conceitos e ideias que frequentemente são abstractos, torna-se então muito mais do que apenas uma visita para determinar se uma parcela de terra está ocupada ou não. É um processo durante o qual a população deve primeiro ser informada acerca dos seus direitos e acerca do projecto e suas implicações; e, em segundo lugar, deve produzir um acordo que traga benefícios para ambas as partes como intervenientes – a comunidade como 'detentora do título' dos direitos de terra e recursos existentes; o investidor como sendo o novo 'estímulo de desenvolvimento' que traz capital e conhecimentos (know-how).

Contudo, nem tudo está bem com o processo de consulta. Já há algum tempo que isto se tornou evidente a partir de relatórios e retroinformação de várias visitas ao campo no decorrer dos anos desde que a Lei de Terras entrou em vigor. Esta impressão foi confirmada pelo estudo dos conflitos de terra e recursos naturais do CFJJ/FAO<sup>2</sup>, que mostrou definitivamente que:

- as consultas mal conduzidas são muitas vezes a razão principal de conflitos acrimoniosos e de longa duração entre a população local, o Estado e os que ocupariam a sua terra e usariam os seus recursos;
- a população local não compreende totalmente os seus direitos e a forma como os usar na consulta para proteger o seu interesse ou garantir novos recursos para desenvolvimento;
- as agências públicas responsáveis por implementar as novas leis também têm falhado em aplicar correctamente as disposições de direitos comunitários ou locais, e aparentam muitas vezes estar firmemente do lado do novo requerente de direitos de terra.

---

<sup>2</sup> Baleira, Sérgio e Christopher Tanner (2004): *Relatório Final da Pesquisa sobre os Conflitos de Terra, Ambiente, e Florestas e Fauna Bravia*. Maputo, Centro de Formação Jurídica e Judiciária e FAO. Com base no trabalho de campo de Ângelo Afonso, João Paulo Azevedo, João Bila, Elénio Cavoessa, Constantino Chichava, Eduardo Chiziane, Altino Moisés, Carlos Pedro, José Santos e Carlos Serra

A pesquisa mostrou também que a participação da mulher no processo de consulta é muito fraca e que as mulheres rurais não estão cientes dos direitos específicos de que gozam no contexto da Lei de Terras e dos seus antecedentes constitucionais. Esta questão é de importância vital numa situação em que os direitos costumeiros da mulher são obtidos através de figuras masculinas chave e/ou da sua qualidade de membro em grupos familiares, e são imediatamente postos em risco quando estes membros familiares masculinos morrem ainda jovens conforme a pandemia do HIV/SIDA se propaga e afecta todo o país.

Não obstante, têm lugar consultas em todo o país, visto que os serviços de geografia e cadastro muito correctamente as conduzem como parte integrante de todos os novos pedidos de direitos de uso e aproveitamento de terra. Neste sentido, o requisito legal de que seja feita uma consulta *está* a sensibilizar os investidores sobre a necessidade de respeitar os direitos locais e dar às comunidades um novo sentido de auto valorização e de 'serem reconhecidas'.

A questão neste contexto é de se as consultas, da forma como são presentemente conduzidas, estão a ter qualquer impacto real sobre a pobreza e meios de vida locais ou não: será que as comunidades estão a ser prejudicadas devido à sua posição relativamente fraca em relação ao investidor e ao Estado, ou será que estão a começar a obter benefícios concretos e úteis?

A questão de um impacto real e útil, como parte de uma análise mais alargada da forma como as comunidades participam no processo de consulta, foi identificada como sendo "questões importantes" para pesquisa financiada por LSP. A ênfase está em aspectos de consultas interrelacionados:

- *a forma como são conduzidas*: quem participa, será que são conduzidas de um modo que permita ou promova a participação, será que a implementação promove ou obstrui os direitos subjacentes e princípios participativos da política e lei de terras?
- *o seu impacto sobre os meios de vida*: será que garantem meios de vida, providenciam benefícios concretos para melhorar ou diversificar (fortalecer) os meios de vida, ou criam condições para novas escolhas de meios de vida para o meio local?
- *o seu impacto sobre a capacidade da comunidade local de se envolver em processos de desenvolvimento e políticas*: será que aumentam a sensibilização sobre os direitos, ajudam a população local a influenciar os planos presentes e políticas futuras? Será que ajudam a tornar 'os direitos em realidade'?

## O TRABALHO DE CAMPO

Estas questões foram investigadas através de um programa de trabalho de campo de duas fases:

- uma amostra aleatória dos pedidos de terra que envolvem consultas comunitárias, tirada dos registos dos SPGC
- entrevistas e visitas focadas sobre comunidades seleccionadas para investigar sobre as consultas em que estiveram envolvidas

O primeiro exercício permitiu uma visão mais alargada a nível nacional da forma como as consultas foram conduzidas. O segundo exercício examinou em mais detalhe consultas específicas e o ponto a que as comunidades compreendem a razão do processo, quais os seus direitos e como podem usar estes direitos na qualidade de intervenientes para conseguirem benefícios decentes para a população local.

Um programa complementar com o apoio da ONUSIDA também começou a examinar a participação da mulher nas consultas e gestão de terra, o quão ciente está dos seus direitos de terra e recursos e a forma como a pandemia do HIV/SIDA está a afectar estes direitos.

### A Pesquisa dos Registos dos SPGC

Foi feita uma pesquisa sobre as consultas conduzidas pelos SPGC em 7 províncias: Maputo, Gaza, Inhambane, Zambézia, Nampula, Cabo Delgado e Niassa. Os pedidos de pequenas parcelas de terra urbana e peri-urbana foram excluídos, e foram então seleccionados aleatoriamente dos ficheiros<sup>3</sup> dos SPGC até 40 casos por província. Foi recolhida tanta informação quanto possível sobre:

- a natureza da reivindicação de terras (área, localização, etc.)
- o propósito da reivindicação
- a natureza do processo das consultas:
  - quantas pessoas estiveram presentes e quem foram elas
  - número de reuniões
  - detalhes de quaisquer acordos alcançados
- pontos fortes e fraquezas da questão de consultas em geral

Nenhum dos sistemas de arquivo dos SPGC ofereceu um desafio fácil, com bases de dados incompletas e ficheiros desorganizados que, por sua vez, estavam muitas vezes incompletos e mal preenchidos. Mas, embora os dados sejam de qualidade variável, revelam padrões claros quando examinados em conjunto. Embora houvesse material disponível, provou ser impossível levar a cabo uma análise quantitativa do impacto económico das consultas porque simplesmente não existia informação detalhada

---

<sup>3</sup> O CFJJ e a FAO - LSP gostaria de agradecer aos Chefes de Serviços dos SPGC e ao seu pessoal que ajudaram neste estudo, sem o apoio dos quais esta discussão não teria sido possível

suficiente, embora alguns casos tivessem permitido análise na forma de estudos de casos isolados.

Foi recolhido um total de 260 casos. A Tabela Um mostra a distribuição por província e o propósito da reivindicação de terras. Como esperado, a grande maioria envolve terra para projectos agrícolas ou de pecuária (173 de 260, 67%). A distribuição dos projectos em províncias específicas reflecte a forma como as suas economias estão a desenvolver, e o que os investidores pensam que é economicamente mais viável. Os projectos de pecuária dominam em Gaza, por exemplo, onde a ecologia local se ajusta melhor à criação de gado. O número de projectos de turismo (34, ou 13%) também mostra como o uso de terra rural se está a diversificar, notavelmente em zonas turísticas emergentes de grande procura como Inhambane, em que os pedidos de terra para turismo constituem quase 50 por cento do total.

**TABELA UM**

**DISTRIBUIÇÃO DE CASOS POR PROVÍNCIA E ACTIVIDADE PARA A QUAL A TERRA ESTÁ A SER PEDIDA**

Actividade	Maputo	Gaza	Inhambane	Zambezia	Nampula	Cabo Delgado	Niassa	Total de cada Actividade	Actividade como % de Todos os Casos
Agro-pecuária	25	3	5	14	13	15	8	83	32
Pecuária	7	22	4	11	3	2	2	51	20
Agricultura	6	5	0	3	16	5	4	39	15
Touris mo	0	4	19	1	1	3	6	34	13
Indústria	0	2	5	8	4	1	1	21	8
Comércio	1	0	4	3	3	0	1	12	5
Fauna Bravia	0	4	0	0	0	0	0	4	2
Religiosa	0	0	3	0	0	0	0	3	1
Projectos sociais	1	0	0	0	0	0	0	1	0
Mineração	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Outra	0	0	0	0	0	9	2	11	4
<b>TOTAL</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>41</b>	<b>35</b>	<b>24</b>	<b>260</b>	<b>100</b>

## A Forma como as Consultas são Conduzidas

A pesquisa de 260 processos e consultas de terra revelou que existe muito pouca consistência no registo de informação, embora as equipas dos SPGC usem um formulário padrão quando fazem as visitas de campo. Contudo, houveram semelhanças consistentes nos dados que permitiram que fossem feitas algumas observações importantes sobre a forma como as consultas estão a ser conduzidas em geral:

- na grande maioria dos casos, só é realizada *uma reunião*

- onde seja realizada mais do que uma reunião, a primeira é normalmente uma reunião de preparação para marcar a data e a hora para a consulta principal, com pouca informação real a ser apresentada nessa altura
- *algumas* reuniões contam com a presença de grandes números de pessoas da comunidade, mas o número só é ‘elevado’ em relação ao número normal para a maioria das reuniões, e não em relação ao número de pessoas nas comunidades que são afectadas pela reivindicação de terras
- a maioria das reuniões envolve muito poucas pessoas da comunidade
- os que participam são normalmente ‘líderes’ comunitários (régulos, alguns ‘secretários’<sup>4</sup>), e quase sempre predomina a opinião do Régulo
- as reuniões prévias com Régulos significam muitas vezes que muitas ‘consultas’ equivalem a ‘negócio fechado’
- muitas das reuniões não tiveram ninguém da administração Distrital presente, e portanto a sua legalidade pode ser questionada
- as mulheres estão raramente envolvidas de forma activa; muito poucas assinam as actas oficiais
- a maioria dos registos por escrito são inadequados, com detalhe insuficiente ou nenhuma uniformização de apresentação, e enormes variações no tipo e qualidade da informação registada
- muitos processos apresentam imagens conflituosas do que existe no terreno: descrevem parcelas agrícolas e outras provas de assentamento das populações, mas então declaram, para propósitos de prosseguir com a reivindicação de terras, que a terra ‘não está ocupada’
- a ‘Acta’ assinada pelos representantes das comunidades frequentemente não reflectiu os pareceres locais registados noutra parte do formulário como ‘intervenções’, mesmo quando estas incluíam pedidos de condições ou compromissos específicos
- a informação apresentada nas Actas tende a ser vaga – ‘o investidor trará postos de trabalho’ ou ‘ambas as partes esperam que as suas relações sejam boas’ – e não facilita a monitorização subsequente do acordo
- também existe uma falta de detalhe e de indicadores mensuráveis em relação a um período de tempo dentro do qual o acordo tem que ser implementado
- nenhuma da documentação relacionada com o acordo foi formalmente registada em cartório ou oficialmente reconhecida de um modo que lhe pudesse dar

---

<sup>4</sup> Secretários: funcionários aos níveis mais baixos do governo local, que não fazem parte da administração pública, mas que têm a sua origem no sistema de células do partido FRELIMO.



validade legal em tribunal, se qualquer das partes desejasse instituir um processo por violação do acordo

A impressão geral é de que está ser solicitado aos funcionários dos serviços cadastrais para conduzirem um processo complexo, que envolve muitos grupos diferentes de pessoas, sob grande pressão dos seus superiores para o fazerem o mais rapidamente possível. As novas reivindicações de terra têm que ser processadas em 90 dias ou menos<sup>5</sup> e, neste contexto, a preocupação principal do pessoal dos SPGC não é de educar a comunidade e promover desenvolvimento local, mas sim de assegurar uma resposta de 'não objecção' da comunidade ao novo pedido de terra.

Da parte da comunidade, também existem questões graves acerca de representação quando a maioria das reuniões envolve relativamente poucas pessoas. É provável que estejam presentes líderes comunitários mas, por lei, todos os 'não líderes' numa comunidade são co-titulares do direito comunitário do uso e aproveitamento de terra (DUAT). O Artigo 12 dos Regulamentos da Lei de Terras indica que os co-titulares têm que ser consultados quando estiverem a ser tomadas decisões importantes acerca de recursos pertencentes à comunidade. O processo típico observado nesta pesquisa não permite que isto aconteça e, na verdade, a tendência é em direcção oposta. Os líderes locais muitas vezes dominam, e desde o Decreto 15/2000, que o parecer prevalecente na DINAGECA é de que agora só é necessário falar com as 'autoridades comunitárias' na consulta<sup>6</sup>. É óbvio que esta abordagem simplifica a tarefa das equipas de campo dos SPGC, e faz com que seja mais fácil cumprir com o prazo de 90 dias.

Não existe nada inerentemente de errado com reunir só alguns líderes desde que a) estes realmente representem a comunidade local definida nas Leis de Terras e de Florestas e Fauna Bravia; e b) também consultem as pessoas que representam antes de ser tomada uma decisão final. A primeira pressuposição é discutível. Embora possam ser 'autoridades comunitárias', os líderes locais não são necessariamente membros da comunidade local que é titular do DUAT sobre a terra em questão. Se os líderes não forem membros, não podem legalmente tomar quaisquer decisões acerca de ceder o direito da comunidade a outros. Isto é devido ao facto de que uma 'comunidade local', no contexto da Lei de Terras, *não* é a mesma coisa que uma 'comunidade local' no contexto do Decreto 15/2000. A primeira é uma *entidade privada* definida em termos de uma série de actividades de ocupação e uso de terra; a última é uma entidade pública que pode incluir várias 'comunidades' definidas de acordo com a Lei da Terra. Portanto, é necessário que a questão de representação e participação seja tratada com muito mais cuidado.

Mesmo se a 'autoridade comunitária' *for* um membro da comunidade local que seja titular de um DUAT existente, existem contradições no seu papel como representante da comunidade por um lado, e por outro, como um simples funcionário que desempenha a cobrança de impostos e papeis de políticas de prevenção da criminalidade e públicas para o Estado. Este papel oficial e as suas responsabilidades

---

<sup>5</sup> Este requisito entrou em vigor em finais de 2001, com um despacho ministerial e novos 'procedimentos simplificados' emitidos pela DINAGECA para a obtenção de um novo DUAT.

<sup>6</sup> Director Nacional da DINAGECA, a usar da palavra numa reunião provincial para discutir a Estratégica Nacional de Terra, em Manica. Isto é uma tentativa de melhorar a implementação da Lei de Terras que ainda não deu fruto.

relacionadas são formalmente reconhecidos pelo Estado em cerimónias<sup>7</sup>, e não pode ser pressuposto que os líderes locais representem ou estejam em contacto com a voz *privada* das comunidades que lideram.

Em relação ao segundo ponto acima, normalmente, as reuniões *não* contam com a presença de muitos membros da comunidade para além dos ‘líderes’. Assim, é essencial que exista alguma forma de consulta interna para permitir que a informação acerca do projecto e dos direitos locais seja levada para a comunidade para discussão antes de serem tomadas decisões. Com só uma reunião de uma hora ou cerca de uma hora, isto não pode acontecer. Assim, num sentido estritamente legal, a maioria das consultas nesta pesquisa são ilegais, e devem ser realizadas novamente ou rejeitadas.

Aparentemente, os SPGCs também não consideram o processo como sendo uma *consulta* se *não* for alcançado consenso (i.e., se não conseguirem o acordo da comunidade). Neste sentido, os dados da pesquisa confirmam uma impressão obtida na pesquisa anterior de conflitos: pressupõe-se que o pedido de terra *será diferido* e que o objectivo é de acordar sobre os termos e não de determinar se a comunidade concorda com o projecto ou não.

Por último, dada a importância deste evento para o desenvolvimento local, é surpreendente que não existam quaisquer registos das consultas como tal – estes fazem parte do processo cadastral ligado à nova reivindicação de terras. É portanto difícil comparar consultas em que a comunidade diz ‘não’, com as consultas em que diz ‘sim’ e avaliar a razão por que actua dessa forma.

## O Impacto das Consultas

A ideia original da pesquisa foi de dar um valor monetário aos itens e serviços registados nos acordos. A comparação disto com a área pedida e o tamanho da comunidade, daria alguma indicação do impacto económico do acordo. Seria então possível determinar se o acordo indemniza pelo valor dos bens perdidos; ou se providencia novo rendimento, capital ou outros benefícios em quantidade suficiente para permitir que a comunidade melhore as suas actividades ou obtenha acesso a novos mercados e oportunidades económicas.

Contudo, muito poucos acordos são quantificados embora em alguns casos de indemnização em numerário fosse possível avaliar se a ‘participação’ na consulta comunitária resultou num negócio lucrativo para a população local ou não. A Tabela Dois abaixo mostra as condições que são mais comumente incluídas nos acordos de consultas. Em 38 dos casos nada foi mencionado – aparentemente a comunidade concordou com o pedido sem condições. Contudo, isto não significa que não foram feitas exigências e que teve lugar uma ‘consulta bem sucedida’. Os pedidos das comunidades registados como ‘intervenções’ nas Actas são muitas vezes omitidos nos acordos finais, que podem simplesmente dizer que “*foi concluído que a comunidade concorda com o investidor.... não existem quaisquer problemas*”.

---

<sup>7</sup> Decreto 15/2000, Artigo 2: *Uma vez que sejam reconhecidas como legítimas [pela sua comunidade] as autoridades comunitárias são tidas como tal pelo representante competente do Estado*”.

Pondo estes casos de lado, o item mais comum é emprego para a população local (91 casos, ou 35%). Os postos de trabalho são uma boa coisa nas áreas rurais sem emprego, e deveriam ter um impacto positivo sobre os meios de vida locais. Contudo, isto não pode ser pressuposto visto que o emprego só tem um impacto real sobre os meios de vida se a) for regular e garantido, e b) oferecer mais rendimento do que o uso presente ou futuro da terra pela população local.

Nesta pesquisa, muito poucos casos especificam como serão criados muitos postos de trabalho, de quanto será o salário, se os empregos serão a tempo inteiro ou não, e que quaisquer outras condições poderão haver. É portanto muito difícil de afirmar se qualquer das condições é satisfeita. Também existe evidência neste e noutros estudos de que muitos de postos de trabalho criados são preenchidos por pessoas trazidas de fora, deixando só o trabalho mais básico e normalmente a tempo parcial ou sazonal para os locais. Não obstante, o impacto do emprego do novo investimento não pode ser ignorado, e alguns casos estudados em mais detalhe abaixo, sugerem que algumas consultas *estão* a oferecer novas escolhas de meios de vida à população local.

Independentemente do resultado, ambas as partes na consulta sabem que a promessa de postos de trabalho é uma ferramenta de negociação poderosa nas economias rurais com pouco emprego assalariado. Está claro, a partir da pesquisa, que é rapidamente encenada a sedução de 'postos de trabalho' em frente da população local quando é iniciada uma consulta e que aparentemente tem o efeito desejado.

## TABELA DOIS

### NÚMERO DE CONSULTAS EM QUE TIPOS ESPECÍFICOS DE ITENS OU OUTRAS CONDIÇÕES SÃO MENCIONADOS NOS REGISTOS DAS CONSULTAS

Itens Constantes em Acordos	Número de Acordos com Cada Um dos Itens								% TOTAL
	Maputo	Gaza	Inhambane	Zambézia	Nampula	Cabo Delgado	Niassa	TOTAL	
Emprego de mão-de-obra local	6	19	24	18	9	13	2	91	<b>35</b>
Venda de produtos à comunidade	0	1	5	4	2	3	0	15	<b>6</b>
Indemnização paga ao ocupante	0	0	19	0	4	6	0	29	<b>11</b>
Fábrica de moagem ou de arroz para a comunidade	0	0	1	3	4	0	1	9	<b>3</b>
Construção de infra-estruturas sociais (escola, loja, etc.)	5	5	7	9	2	6	5	39	<b>15</b>
Comunidade pode usar animais/charruas	0	1	0	0	0	1	0	2	<b>1</b>
Boas relações com a comunidade	5	57	5	12	2	1	0	82	<b>32</b>
Colheita de culturas antes de ceder a terra	0	0	0	2	0	0	0	2	<b>1</b>
Participação financeira	1	0	0	0	1	2	0	4	<b>2</b>
População a mudar-se com indemnização	0	0	0	0	0	0	0	0	<b>0</b>
Novos mercados para os produtos locais	0	0	0	0	0	0	1	1	<b>0</b>
Assistência veterinária	0	6	0	0	0	0	0	6	<b>2</b>

Dar diversos itens à comunidade	0	4	1	2	8	0	2	17	7
Mais transporte/ estradas de acesso	2	2	0	0	0	1	0	5	2
Nada declarado	40	0	10	6	23	2	18	99	38
<b>TOTAL DE CASOS</b>	40	40	40	40	41	35	24	260	100

Fonte: arquivos dos SPGC, sete províncias.

O segundo item mais comum é 'um bom relacionamento com a comunidade' (82 casos). Evidentemente todos querem 'bons relacionamentos' e isto é uma situação muito fácil com que concordar. Mas como é que estes são medidos, quem é que os tem (será que *todos* os membros da comunidade se dão bem com o investidor?) e o que acontece se os relacionamentos deteriorarem. Estes pontos nunca são especificados, e em termos práticos, os 'bons relacionamentos' não trazem o pão para casa.

Em terceiro lugar estão as promessas dos investidores de construir uma escola, poço e outras infra-estruturas. Isto ocorre em 39 dos casos e, mais uma vez, é óbvio que muitas comunidades se sentem atraídas pela ideia quando o Estado não tenha sido capaz de corresponder às suas necessidades básicas. Mas nenhum dos processos pesquisados inclui detalhes acerca de quem pagará pelos custos operacionais e como a escola ou posto sanitário será integrada/o nos presentes planos de investimento e despesas do sector relevante, se existirem. Por exemplo, será que estão presentes na reunião funcionários do sector da educação ou da saúde? Se não, em que altura e como é que serão incluídos?

Vários destes casos também envolvem a promessa do investidor de construir uma loja local. Ao trazer os bens e produtos para mais próximo da população local, isto ajuda a aliviar a carga de trabalho da mulher e a poupar tempo de deslocação à vila do distrito. Mas também pode constituir uma "faca de dois gumes" que cria relações de dependência entre a população local e o novo utente da terra. A que ponto é que a comunidade participa na loja, selecção de stock, estabelecimento de preços, partilha de lucros? Os dados de campo sugerem que a resposta é 'nunca'.

'Dar diversos itens à comunidade' (17 casos) coloca-se em quarto lugar, mesmo antes de 'vender produtos à comunidade' (15 casos). 'Diversos itens' também inclui objectos tais como bicicletas e rádios para indivíduos ou famílias cuja terra se encontra na área pedida pelo novo investidor. Estes benefícios estão concentrados e é improvável que tenham um impacto abrangente sobre a maioria da população. E, embora uma bicicleta possa ser útil para deslocação local, e um rádio para estar a par dos preços das culturas, nenhum dos itens pode tomar o lugar do bem de produção perdido.

Os itens tais como fábricas de moagem (3 casos) são diferentes a este respeito e, em geral, tornam-se num recurso comunitário. Mas, à semelhança das escolas e postos de saúde, é dada pouca atenção aos custos operacionais, de manutenção e gestão. A realidade é que todas estas categorias são extremamente difíceis de quantificar em termos do seu impacto sobre os modos de vida locais e, de facto, fazem tanto para gerar novas opções de modos de vida para o investidor (como proprietário da loja ou comprador da produção local) como fazem para melhorar os níveis de vida locais.

O 'Impacto' tem que, em todos os casos, ser visto de duas formas. Primeiro, será que os recursos ou serviços transferidos para a comunidade são capazes de aumentar os rendimentos ou oferecer escolhas de meios de vida reais? Segundo, será que os recursos e serviços transferidos são uma troca justa pela terra e pelos recursos naturais

a serem cedidos ao investidor? Será que a comunidade está a obter tudo quanto devia da consulta? Será que está a obter suficientes novos recursos para aliviar a pobreza ou reinvestir em actividades para diversificar e/ou melhorar os meios de vida locais? A pesquisa sugere que não.

## Indemnizações

Um item onde os valores são mencionados é a ‘indemnização’, que ocorre em 29 dos 260 casos (11%). Na Lei de Terras, a ‘indemnização’ só se aplica quando o Estado revoga um DUAT para um projecto de interesse público, e indemniza a população pela perda de culturas ainda não colhidas, árvores de frutos, habitações e quaisquer outras infra-estruturas que se encontrem na parcela de terra. Contudo, este termo é encontrado cada vez mais no seio das negociações entre os investidores e as populações locais sobre a terra que é obviamente ‘ocupada’ visto que tem *machambas* ou árvores.

As evidências sugerem que uma negociação sobre ‘indemnização’ está a tornar-se numa característica padrão em muitas das consultas. O que está realmente a acontecer é um processo de comprar a população local que então assina a ‘não objecção’ na Acta da consulta – a terra torna-se efectivamente ‘não’ ocupada. Uma forma alternativa de ver isto é que bens privados estão a ser vendidos pela comunidade ao investidor. No caso de ser paga ‘indemnização’ por culturas não colhidas, é emitido um novo DUAT ao investidor sobre a ‘terra desocupada’ recentemente. No caso (muito menos comum) de serem vendidos ao investidor ‘melhoramentos’ – estes podem incluir culturas bem como infra-estruturas na terra – o/a novo/a proprietário/a dos bens deve requerer que o DUAT subjacente seja transferido para o seu nome<sup>8</sup>.

Independentemente da forma como vista, a ‘indemnização’ acordada durante uma consulta é na realidade um negócio para comprar os direitos de terra. A questão real é então que, tendo perdido a sua terra, será que a comunidade tem outros recursos que possa usar para apoiar a sua presente estratégia de meios de vida, ou será que o pagamento é suficiente para iniciar uma nova estratégia noutra sítio.

Alguns casos revelam pagamentos substanciais, tais como uma ‘indemnização’ de US\$ 16.000 paga por coqueiros que se encontravam na terra (ver Caixa Um abaixo). Mas esta quantia foi dividida por 69 pessoas, resultando num pagamento de pouco mais do que US\$ 230 por pessoa, que é uma pequena quantia para uma família começar nova vida noutra sítio. E isto é numa área de turismo onde se pode esperar que os valores negociados sejam mais elevados do que noutras áreas. Estabelecendo isto como ponto de referência sugere que os negócios equivalentes feitos em áreas menos concorridas resultarão em pagamentos ainda mais baixos – e menos úteis - que nada farão para substituir ou melhorar os meios de vida locais.

Não obstante, a venda dos seus bens é uma forma de realizar o valor do capital que aí se encontra imobilizado. Pondo as questões legais de parte, esta prática de ‘indemnização’ não significa que as populações locais obtêm algo de concreto através da consulta. A questão não é de se a população local vende ou não, mas de se obtêm o

---

<sup>8</sup> Nas áreas urbanas o direito de terra é automaticamente transferido com o bem imóvel comprado.

suficiente. Ou haverá talvez alguma outra forma em que possa beneficiar? Talvez se deva envolver numa forma mais genuína de ‘participação’ – como intervenientes com uma participação no novo empreendimento, ou continuando a ser ‘proprietária’ da terra e obtendo uma renda do empreendimento que a esteja a usar. É provável que o rendimento assim obtido seja mais elevado, e também seja *recorrente e regular*, e pode ser investido em novos métodos agrícolas ou novas actividades.

## **Pareceres dos Funcionários dos Serviços Cadastrais**

Os funcionários dos serviços cadastrais foram entrevistados como parte da pesquisa, para determinar o que pensavam sobre a forma como as consultas eram implementadas. Um funcionário sénior dos SPGC chegou ao ponto de dizer que o processo de consultas era uma ‘perda de tempo’. Não está claro se o que quis dizer foi que as decisões para atribuir a terra já são tomadas a nível mais elevado, ou que as comunidades não compreendem o processo, ou que não vale a pena fazer algo que não pode ser dado seguimento. O que *está* claro é que os funcionários dos SPGCs estão sob grande pressão de cima para processar pedidos de novos direitos de terra dentro do período de 90 dias requerido e o tempo dispendido em consultas morosas conta muito nos seus cálculos.

É claro que por lei, é o Administrador Distrital que está encarregue de dar o seu parecer em relação à ocupação da terra comunitária. Como representante legal do Estado, o/a Administrador/a também deve ser quem assegura que esses direitos dos cidadãos sejam suficientemente bem entendidos antes da população se envolver no processo de consultas.

Na opinião dos funcionários dos SPGC, poucos administradores distritais e seu pessoal compreendem o processo, e pouco fazem para promover acordos construtivos. Isto não questiona a sua boa vontade, mas sim enfatiza o facto de que poucos administradores estão cientes do poder da nova legislação como pacote de democratização e pró desenvolvimento. A pesquisa também revela que muitas reuniões têm lugar sem estar presente um funcionário administrativo. Ambas as situações impõem cargas adicionais sobre o pessoal dos SPGC, cujo papel técnico se confunde com o papel mais político e de facilitação do administrador distrital.

A anterior pesquisa sobre conflitos do CFJJ/FAO também apoia a opinião de que a maioria dos Administradores tomam o partido do investidor ou estão a seguir instruções do nível mais elevado, para assegurar que sejam concedidos novos direitos de terra. Isto também põe o pessoal dos SPGCs sob pressão. Muitos deles estão verdadeiramente cientes de que, no decorrer do processo, a questão dos direitos comunitários toma segundo lugar, e é óbvio que se sentem comprometidos, ambos profissional e moralmente.

Com pouco tempo para seguimento ou nenhum mandato para supervisionar o cumprimento dos acordos pós consulta, não é difícil compreender a razão por que o pessoal dos SPGC não dá mais atenção à informação pública e aos aspectos de desenvolvimento comunitário do processo. Há poucos funcionários dos SPGC, e mesmo estes poucos já estão esparsamente espalhados pelas grandes províncias com

poucos veículos e pouco equipamento. Com a pressão vinda de cima para entregar o novo DUAT, e fazê-lo em menos do que 90 dias, o desenvolvimento comunitário e a tomada de decisão participativa não consta da sua agenda, e também não é deles esperado pelos seus superiores que, por sua vez, obedecem a instruções vindas do nível mais elevado na hierarquia política, a que os processos de políticas ainda são largamente tomados na prática.

## ESTUDOS DE CASOS DE CONSULTAS

A segunda parte do trabalho de campo envolveu visitas a comunidades seleccionadas para se saber mais sobre como participaram na consulta, e o que entendem acerca deste processo e do contexto mais alargado de direitos e obrigações criados pela Lei de Terras. A Tabela Três mostra o número de comunidades visitadas<sup>9</sup> em cada província.

TABELA TRÊS NÚMERO DE COMUNIDADES VISITADAS	
Maputo	3
Gaza	3
Inhambane	3
Nampula	2
Cabo Delgado	4
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>

### Bons Exemplos

A pesquisa encontrou alguns casos em que estavam a ser feitos acordos razoáveis, com alguma clareza. Um destes casos encontra-se na costa turística da província de Inhambane (Caixa Um). A comunidade local está ciente de que perdeu o controlo sobre um recurso valioso, mas está à espera para ver se o investidor entrega o que prometeu. O negócio é uma combinação de pagamentos aos detentores de direitos individuais cuja terra se situa dentro da área requerida; e os postos de trabalho e infra-estruturas de que pode desfrutar toda a comunidade.

Os pagamentos individuais são chamados 'indenização'. O investidor não paga pela terra aos detentores individuais dos direitos, mas 'indeniza-os' pela perda das culturas e bens nela implantados. Neste caso, os bens são principalmente coqueiros. O pagamento foi calculado usando uma tabela desenvolvida durante os últimos anos, e que parece estar a ser usada em muitas consultas na área (Tabela Quatro).

<sup>9</sup> Os limites orçamentais restringiram este trabalho a só 5 das 7 províncias na pesquisa dos SPGC.

TABELA QUATRO VALORES PARA CÁLCULO DA 'INDEMNIZAÇÃO', PROVÍNCIA DE INHAMBANE, FEVEREIRO DE 2005	
Coqueiros com até 5 anos de existência	MTS 950.000 (US\$40)
Coqueiros com mais do que 5 anos de existência	MTS 1.500.000 (US\$65)
Mangueiras e Cajueiros	MTS 600.000 (US\$25)
Citrinos	MTS 375.000 (US\$16)
Fonte: Dados do campo, Bila 2005	

Até à data, o investidor já pagou 2/3 do valor acordado como 'indenização' pelos coqueiros existentes na parcela de terra. Cerca de 12 membros da comunidade têm emprego em trabalho manual básico, como guardas ou operários em geral. Isto fica muito aquém dos 130 postos de trabalho prometidos na consulta, mas é um princípio. Até agora, ainda não foi feito nada em relação à escola e à outra infra-estrutura social.

Existe aqui uma grande procura pelos investidores de terra à beira-mar, e também está claro que em comparação com outras regiões, estas comunidades locais têm mais experiência e estão a aprender como 'participar'.

O caso na Caixa Um é apresentado como um 'bom exemplo' visto que a comunidade local ainda está relativamente satisfeita com o que ocorreu desde a consulta. Se tudo correr bem, têm boas probabilidades de encontrar novas formas de ganhar a vida, e o investimento que está a entrar para a área, em geral, já está a mudar as suas vidas com melhores vias de acesso à cidade vizinha e mais veículos a transitarem para transportar bens e pessoas.

Não obstante, estas mesmas pessoas disseram ao entrevistador que a consulta "é prejudicial porque perdem sempre as suas terras em troca de promessas falsas, numa clara colusão com os órgãos

## CAIXA UM

### Projecto de Turismo Costeiro 1

Este caso situa-se numa área de grande procura pelos investidores, na costa de Inhambane. A área requisitada para um projecto de turismo é pequena em termos reais – 20 hectares – mas enorme em termos do seu valor económico numa faixa de terra costeira de qualidade numa área turística emergente de nível mundial. Os titulares do DUAT nesta área são de uma única comunidade local.

Foi realizada uma consulta num dia, que teve a duração de cerca de hora e meia, em que estiveram presentes dezanove membros da comunidade local. A parte do governo incluiu representantes do Administrador do Distrito, a Direcção Distrital de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DDADR), e o presidente da Localidade. As 'autoridades locais' – régulos – também se fizeram presentes.

Durante as entrevistas, a comunidade disse que compreendia que os objectivos da consulta eram de determinar quem são os titulares e com eles/elas negociar a indenização. Citando o relatório de campo "é útil porque ajuda a identificar os proprietários legítimos, mas é prejudicial porque estes perdem sempre a sua terra em troca de promessas falsas, numa colusão clara com os órgãos governamentais".

Não obstante, foi alcançado acordo. O investidor prometeu o seguinte:

- indenização aos titulares do DUAT da área requerida (69 pessoas, num valor total de 400 milhões de Meticais, ou cerca de US\$20.000). Na data do trabalho de campo, tinham sido pagos 2/3 desta quantia.
- 130 postos de trabalho sazonal durante na fase de construção, e 30 postos de trabalho permanentes quando o local estivesse a funcionar. Na altura do trabalho de campo, foram contratados 12 membros da comunidade como guardas e ajudantes.
- Construir uma escola, creche e um posto de Primeiros Socorros com transporte para transportar os casos graves para Vilankulo. Na altura do trabalho de campo, não tinha sido feito qualquer progresso nestes itens.

A comunidade pensa que é demasiado cedo para avaliar os resultados da consulta, embora tenha altas expectativas. Está ciente de que perdeu uma área importante mas, por agora, o relacionamento com o investidor é bom.



*governamentais*<sup>10</sup>. Isto implicaria que, se fosse dado a escolher, é provável que a comunidade preferiria ficar com a terra e chegar a outro acordo mais 'participativo' com o investidor.

Estão a ocorrer eventos semelhantes noutras comunidades nesta área, e as opiniões locais são igualmente ambivalentes até que a comunidade veja a entrega real das promessas feitas. Contudo, a sua capacidade de negociação melhorou claramente, não devido a quaisquer esforços informativos importantes por parte do governo, mas porque os membros da comunidade são inteligentes e aprendem facilmente, e a alta conjuntura de investimento na sua região já dura há alguns anos. Um outro exemplo desta curva de aprendizagem é o facto de que uma outra comunidade próximo da comunidade na Caixa Um rapidamente insistiu, no seu acordo, em que o investidor pagasse 60 por cento da 'indenização' em adiantado para evitar problemas de pagamentos atrasados ou faseados.

Os investidores também estão a aprender. O pagamento de 2/3 feito no caso da Caixa Um é uma resposta explícita a experiências anteriores em outras consultas (falhadas). Aparecem 'beneficiários de última hora' a reivindicar direitos anteriores ou 'a sua parte' na distribuição, reivindicando ligações familiares e outras ligações com a área. Isto resulta em conflitos com os que legitimamente tomaram parte na consulta, o que pode então bloquear todo o processo de investimento<sup>11</sup>.

Este problema foi confirmado, por ambos investidores e funcionários dos SPGCs, como sendo um aspecto negativo de muitas consultas. Não significa que o processo de consulta deve ser parado, mas enfatiza a necessidade deste ser apropriadamente regulado e bem

## CAIXA DOIS

### Projecto de Turismo Costeiro 2

Este caso envolve 14 hectares na costa de Inhambane. Foram realizadas várias reuniões com o investidor e funcionários administrativos, mas não teve lugar qualquer 'consulta formal'. A opinião da comunidade é que os funcionários administrativos estavam presentes 'para ajudar o investidor a "enrolar" a comunidade local'. A comunidade também diz que só foram convidados 'autoridades locais e proprietários de bens' [no local]. Os seus líderes dizem que o convite foi para todos, mas só se apresentaram os que têm um interesse directo (proprietários de bens).

O acordo inclui:

- 'indenização' para os que têm um DUAT sobre a área adquirido da forma costumeira (*contudo, nem todos foram indemnizados e não foi usado qualquer critério claro para avaliar os bens usados para calcular a indenização*)
- seriam criados 70 postos de trabalho (*até à data, só foram contratados uma empregada doméstica e um guarda*)
- construir uma escola, posto de saúde, poços, um mercado de peixe, e melhorar a estrada (*ainda nada*)
- 'boas relações' entre o investidor e a comunidade

A falta de critérios claros resultou em níveis diferentes da indenização paga: uma família recebeu 3,5 milhões de MTS 'por 7 hectares'; uma outra, 14 milhões de MTS 'por 16 hectares'. O investidor também não está a executar o seu projecto, mas está a parcelar a terra e a vendê-la a outros estrangeiros que desejam construir casas de férias (o que trará muito poucos postos de trabalho).

A comunidade 'sente-se realmente mal tratada' e está desesperada. Para citar o relatório de campo "*as relações entre o investidor e a comunidade são visivelmente terríveis...e o investidor tem um plano para vedar o acesso da comunidade à praia*". O impacto disto sobre os meios de vida numa comunidade de pescadores é auto evidente.

Fonte; Bila (2005)

<sup>10</sup> Bila, João (2005), pp4

<sup>11</sup> Um caso como este foi investigado no anterior estudo de conflitos, em que o investimento proposto foi eficazmente interrompido.

administrado. Entretanto, os investidores e comunidades envolvidos na consulta estão a encontrar a sua própria solução – elaboração de políticas participativas na prática.

## Exemplos Não Tão Bons

O primeiro exemplo ‘não tão bom’ também se deu na costa de Inhambane. Neste caso (Caixa Dois), a comunidade diz que o investidor tem promessas não cumpridas que foram feitas durante a consulta e que ocupou muito mais do que foi acordado. O processo de consulta parece ter sido fracamente tratado e não permitiu comunicação interna na comunidade. De acordo com a comunidade – incluindo os que beneficiaram directamente do acordo – o investidor não cumpriu com quaisquer promessas.

A comunidade não sabe o que fazer nem como obter reparação por estas ofensas. Citando o relatório de campo: *“a comunidade não vê a utilidade de levar o conflito a tribunal, visto que [os juízes] socializam claramente com as autoridades governamentais e a comunidade não acredita que o tribunal seja independente*<sup>12</sup>.

O segundo caso ‘não tão bom’ passa-se na Província de Maputo (Caixa Três). Este caso é interessante por várias razões. Primeiro, aparentemente a terra em questão não é usada por ninguém e portando foi considerada pela administração de terras local como estando ‘disponível’ para entrega a um investidor. Esta pressuposição por parte dos SPGCs enfatiza a persistência da opinião entre os administradores de terras que a terra que não é usada, é terra não ocupada e que não existem quaisquer direitos sobre ela.

Segundo, este tipo de caso também mostra o quão importante é levar a cabo uma delimitação comunitária sempre que seja proposto um novo projecto (como indicado no

### CAIXA TRÊS

#### Projecto Agrícola – Província de Maputo

Este caso envolve 500 hectares na zona centro sul da Província de Maputo. A área foi definida como ‘terra baldia’ pelos técnicos dos SPGC no processo do pedido de terra, o que implica que ninguém a estava a usar e que estava portanto disponível para atribuição a um novo requerente.

Contudo, para a comunidade, esta terra está longe de ser ‘terra baldia’ – tem importância religiosa (encontram-se aí sepulturas), e está a ser mantida para uso futuro e para os seus filhos.

Um cidadão Moçambicano requereu o DUAT sobre a área e, de acordo com o processo, foi feita uma consulta, que foi assinada pela comunidade. A consulta parece ter sido uma visita à área pelo requerente *“acompanhado por dois amigos”* que disse querer ocupar 500 hectares.

Os líderes comunitários disseram que era provável que pudesse ter 150 hectares, mas que teria que voltar de novo – todos os membros da comunidade deviam estar presentes. O requerente nunca voltou.

Os líderes comunitários insistem em que nunca assinaram qualquer acta ou outro documento, mas aparentemente as assinaturas de ‘habitantes locais’ encontram-se no documento. O Chefe de Posto da Localidade (o posto governamental de nível mais baixo) confirma que assinaram ...

A comunidade local nega consistentemente que tenha tido lugar qualquer consulta (isto numa reunião de 17 pessoas incluindo o líder comunitário). Entretanto, a terra foi ocupada pelo requerente, que desde então ‘a vendeu’ a um outro investidor que quer levar a cabo actividades agro-pecuárias.

Fonte: Moisés (2005); Seuane e Rivers-Moore (2005)

<sup>12</sup> Bila, João (2005), p9

Anexo Técnico dos Regulamentos da Lei de Terras)<sup>13</sup>. Os resultados da delimitação na identificação espacial do DUAT detido pela comunidade, estão baseados na definição alargada de ‘comunidade local’ na Lei de Terras que inclui ‘terra para expansão’ e de ‘importância cultural’ (i.e., terra que não é usada mas está ocupada).

É possível que uma consulta bem feita evite a necessidade de delimitação mas, de qualquer das formas, a ideia de que a terra não usada pode ser definida como estando ‘livre’ é algo que a Lei de Terras de 1997 devia ter eliminado. Se os SPGC locais não compreendem isto, é ainda menos provável que a comunidade local compreenda os seus direitos legais sobre as áreas ‘não usadas’. E se, *de facto*, os SPCGs vêem a terra desta forma, é bem provável que argumentassem que a consulta não era necessária.

Sucedo que o investidor *de facto* visitou o local para falar com a população local que vive nas proximidades e que se fez acompanhar por ‘um amigo’ que subsequentemente parece ter sido um funcionário dos SPGC ou da administração. Embora esta visita não resultasse num acordo, o pedido de terra foi avante com várias assinaturas locais numa ‘Acta’. Existem implicações claras aqui de a) falsificação do documento de consulta comunitária; ou b) simplesmente fazerem com que várias pessoas locais, que nada tinham a haver com a terra em questão, assinassem o documento.

A comunidade sente-se muito frustrada e presentemente, um novo investidor com a sua própria versão dos ‘seus direitos’ (tendo ‘comprado’ a terra ao primeiro investidor) está a tornar a situação ainda mais complicada. A comunidade compreende a razão por que devia ter sido feita uma consulta: “*nós somos quem sabe onde ter uma machamba ou terra para pastagens, conhecemos a área*”.<sup>14</sup> Em termos de exercício dos seus direitos, também sabe que podia instaurar um processo em tribunal caso isto se tornasse num conflito aberto. Contudo, não sabe como fazê-lo.

Entretanto, é provável que os meios de vida presentes não estejam imediatamente ameaçados, embora a comunidade colha frutos silvestres e matérias-primas da sua terra ‘não ocupada’. Os *meios de vida futuros* da comunidade, resultantes de um uso mais intensivo da terra que agora escapou do seu controle, foram contudo perdidos.

Um outro caso também ilustra o problema de representação adequada e consulta interna. Este caso (Caixa Quatro) passou-se na fronteira com a África do Sul, a sul do novo Parque Internacional do Limpopo, na Província de Gaza. Esta área é susceptível a secas, e o uso da terra local é muito extenso com grandes áreas aparentemente não usadas. A questão de ‘terra livre’ também está portanto no centro deste caso.

O novo parque transfronteiriço e planos mais alargados para desenvolvimento turístico (turismo cinegético e de praia’ entre a área do “Kruger – Limpopo” e a costa) proporcionaram um enorme impulso à procura de terra por novos investidores na área. Os novos projectos são quase todos para ecoturismo e requerem grandes extensões de terra. Como titulares do recurso principal – grandes áreas de terra – a população local devia estar bem posicionada para obter benefícios das novas oportunidades

---

<sup>13</sup> República de Moçambique (2000c): *Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras*. Maputo, Boletim da República, Diploma Ministerial No 29-A/2000. Artigo 7, Número 1, Linha (b)

<sup>14</sup> Citado em Moisés, Altino (2005): *Um Olhar sobre o Processo das Consultas Comunitárias Realizadas na Província de Maputo: Acordos e Entendimentos entre as Comunidades Locais e de Terra*. Maputo, CFJJ. Relatório de Campo, pp12.

económicas impulsionadas por investidores. Na realidade, existem vários conflitos aqui, incluindo dentro do próprio parque, onde está a ser solicitado à população local que se mude para áreas fora do parque.

Este caso específico envolve um investidor que requereu 10.000 hectares para começar um empreendimento de coutada e ecoturismo. A consulta foi levada a cabo com as 'autoridades locais' na forma de vários Régulos das comunidades afectadas pelo projecto. Foi alcançado um acordo que envolveu o investidor a acordar em construir uma loja e abrir alguns poços. Na realidade, o acesso a água é um factor vital, visto que a comunidade agora em conflito se mudou para fora da sua terra e presentemente vive, na sua maioria, na comunidade vizinha, precisamente porque a terra era tão seca.

O filho do Régulo voltou mais tarde da África do Sul para descobrir que esta área muito grande tinha sido cedida, e que o acesso aos recursos naturais na terra estava a ser negado à comunidade. Desde então, desenvolveu-se um conflito interno que divide a comunidade e que resultou na administração local a também proibir a ONG nacional ORAM de trabalhar na área.

## CAIXA QUATRO

### Projecto de Ecoturismo no Interior, próximo de um novo Parque Transfronteiriço

Um investidor quer 10.000 hectares na fronteira com a África do Sul e adjacente ao Kruger Park. A terra também se situa a sul do Lago de Massingir, que forma a fronteira a sul do novo Parque Internacional do Limpopo que se unirá com o Kruger para formar uma única área de conservação transfronteiriça.

Uma primeira reunião para discutir a proposta incluiu o investidor e o Director Distrital de Agricultura, e várias 'autoridades locais' ou Régulos, das comunidades afectadas pelo projecto. Estes líderes comunitários "*mostraram-se receptivos [ao plano] e aproveitaram a ocasião para pedir ao investidor se lhes podia construir uma loja e abrir alguns poços*". O investidor concordou com isto, mas não aceitou as outras exigências de um posto de saúde e uma escola porque isto era demasiado dispendioso e devia ser feito com os sectores relevantes.

A reunião realizou-se num dia, e embora vários 'líderes' se tivessem feito presentes, só um Régulo idoso esteve presente para representar a comunidade que iria perder mais terra a favor do projecto. Não se fizeram presentes nenhuns outros membros desta comunidade que seria mais afectada. Foi devidamente assinado um acordo por todos os líderes presentes mas parece que os líderes acreditavam que o investidor voltaria para outras reuniões para explicar os seus planos aos outros chefes de nível mais baixo (assim expandindo a série de consultas) e discutir outros detalhes do acordo. Estas visitas de volta não aconteceram. Entretanto o investidor e os funcionários administrativos acreditam que o processo de consulta foi levado a cabo de acordo com a lei e que o investidor pode obter o DUAT sobre a terra e implementar o seu projecto.

Quando o filho do Régulo constatou que 10.000 hectares da terra comunitária tinham sido cedidos desta forma, protestou e subseqüentemente liderou um movimento para exigir uma 'nova consulta'. A administração pública local insistiu que tudo tinha sido feito legalmente; o caso foi verificado pelos serviços cadastrais que também concluíram que tudo tinha sido feito de acordo com a lei e que o caso não devia ser reaberto.

Com o apoio da ORAM, uma 'ONG de terra' nacional líder, a comunidade escreveu uma carta ao Governador. A administração local acusou a ORAM de ser agitadora, e proibiu-a de trabalhar na área. A ORAM tem de facto estado na área já há algum tempo a aconselhar a comunidade a delimitar os seus direitos de terra a aumentar a sensibilização sobre as leis de Terra e de outros recursos naturais. A FAO também esteve envolvida em duas comunidades vizinhas até fins de 2002, a formar o pessoal da ORAM e de outras ONGs, funcionários dos SPGCs e dos Serviços de Extensão em abordagens de delimitação e participativas. Nessa altura, foram delimitadas duas comunidades. Uma delas – Canhane – avançou para implementar o seu próprio projecto de ecoturismo (ver os estudos de casos do Workshop).

O conflito afectou a comunidade em geral e resultou num impasse entre o Régulo idoso e o seu filho. As autoridades públicas insistem em que o caso está fechado e que foi seguido o 'processo devido'. Presentemente, a comunidade está proibida de recolher recursos naturais na área assim cedida e as autoridades públicas apoiam o investidor dizendo que a área tem agora 'um novo proprietário'. Na sua visita para discutir a consulta, foi dito ao pesquisador do CFJJ, pela comunidade, que o fazer uma outra consulta não faria qualquer diferença. A sua opinião é de que a administração e o investidor estão do mesmo lado.

Fonte: Azevedo, João Paulo (2004): *Relatório Final da Pesquisa de Campo, na Área de Terra, Meio Ambiente, Florestas e Fauna Bravia: Província de Gaza*. Maputo, CFJJ/FAO; e (2005): *Relatório de Actividades nas Comunidades na Província de Gaza: Fevereiro e Março de 2005*. Matola, CFJJ/FAO

Os serviços administrativos têm argumentado consistentemente que a lei foi seguida e que o mecanismo legal apropriado – a consulta comunitária – foi aplicado. Contudo, pondo de parte as questões legais e de conflitos, é aparente que a construção de uma

loja e a abertura de alguns poços não resultará no aumento de rendimentos para a população, resultantes da nova actividade mais economicamente viável de ecoturismo levado a cabo na sua terra.

## Concentração de Terra

A pesquisa também providenciou alguma indicação de como o padrão global da ocupação da terra está a mudar em Moçambique. Por trás da realidade do processo de consultas, que no mínimo está a obrigar ambos o Estado e os investidores a prestarem alguma atenção aos direitos locais, parece estar em curso um processo de concentração de terras que anulará quaisquer ganhos feitos pela população local a prazo mais longo.

A Tabela Cinco, por exemplo, mostra a situação na Província de Gaza, onde as áreas requeridas por investidores são classificadas por tamanho. Os novos projectos em Gaza, incluem áreas de terra para criação de gado e outras grandes áreas destinadas a empreendimentos de ecoturismo e coutadas. São constatados padrões semelhantes nos dados de outras províncias. Esta tendência também é confirmada pela firma de pesquisa Moçambicana, Cruzeiro do Sul, no trabalho de campo na Província de Manica. Embora este detalhe não fosse o ponto principal do presente estudo, está claro que está em curso um processo de concentração de terra.

Se este for o caso, então o impacto das consultas sobre os meios de vida torna-se numa questão à parte, com o processo subjacente a reduzir progressivamente as opções disponíveis à população rural. Neste contexto, as consultas estão a facilitar um processo de vedação negociada, em que a população local está a ceder a sua terra mais ou menos voluntariamente em troca de uma série de acordos que de facto lhes trazem muito pouco em termos concretos.

---

**TABELA CINCO**  
**TENDÊNCIAS DE CONCENTRAÇÃO DE TERRA NA PROVÍNCIA DE GAZA**

Área (ha)	Número de Casos	Área Total Requisitada (ha)	% de Área Total Requisitada
0 – 10	8	52	
10 – 50	4	127	0.5
50 – 100	1	100	
100 – 500	7	1940	1,5
500 – 1000	4	3504	3
1000 – 10,000	15	84.136	65
> 10,000	2	39.000	30
<b>TOTAL</b>	<b>41</b>	<b>128.859</b>	<b>100</b>

Fonte: Azevedo (2005)

## Percepções das Comunidades

Existem uma sensibilização – e aceitação – alargada do princípio constitucional básico de que a ‘terra pertence ao Estado’. Pelo menos este aspecto fundamental único da

legislação de terra é de conhecimento geral. O trabalho mais detalhado levado a cabo a nível comunitário também mostra que existe por todo o lado um forte sentimento natural de direitos locais. As pessoas sentem que onde vivem e cultivam é 'a sua terra'. Por trás deste sentimento natural de ter direitos sobre a sua terra e recursos locais, e sentindo-se ofendidos quando estranhos os ignoram ou abusam, as comunidades só estão pouco cientes dos direitos que o Estado – como proprietário dos seus recursos – também lhes dá.

Os estudos de casos acima revelam níveis diferentes de entendimento a respeito destes direitos e de como estes podem ser usados para trazer benefícios concretos, ou defendidos se ameaçados. A maioria das pessoas já ouviu falar sobre a Lei de Terras e vê-la como algo que deve proteger a população local. Contudo, esta pesquisa confirma a impressão obtida num trabalho anterior de que a população local se sente relativamente sem poder de escolha quando confrontada por um investidor que é obviamente apoiado pelos funcionários estatais que acompanham a reivindicação de terra<sup>15</sup>. Todo este processo de 'indenização' é acerca de sair de uma situação indesejável com pelo menos qualquer coisa – a ideia de que podem dizer 'não' não é vista como sendo uma opção.

Nalgumas áreas – notavelmente em Manica e Nampula – existe uma maior sensibilização sobre os direitos conferidos pela Lei de Terras. Isto é em grande parte devido aos esforços em curso das ONGs locais depois de lançada a iniciativa de Campanha de Terra nos fins da década de noventa, para levar os princípios básicos da Lei de Terras às comunidades. Em certas partes da Província de Nampula, as comunidades têm maior capacidade para 'participar' na gestão de terra de uma forma que se aproxima mais do papel previsto na legislação de terra. As comunidades estão cientes do valor intrínseco da delimitação da terra como medida para definir e proteger os seus direitos, numa região que tem sido o ponto central de um interesse cada vez maior da parte dos investidores na sua terra e recursos naturais.

O exemplo da comunidade na Caixa Quatro também enfatiza a importância de comunicar às pessoas acerca dos seus direitos básicos e de como os usar ou defender. Em posse desta informação, mais uma vez providenciada por uma ONG e não por entidades estatais, a comunidade está a resistir a uma grande reivindicação de terra que lhe trás pouco benefício económico real e que excluirá qualquer forma de uso local da sua terra, quer para subsistência presente quer para diversificação futura em ecoturismo baseado na comunidade.

Se o conhecimento acerca dos direitos legais básicos for fraco, o entendimento de como defender direitos através do sistema de justiça é ainda mais fraco. Algumas comunidades estão cientes de que talvez possam recorrer aos tribunais, mas não fazem qualquer ideia de como o fazer. E, se tivessem alguma ideia, de qualquer modo não teriam os recursos para o fazer. A maioria, contudo, não pensa mesmo em tribunais ou no sistema Judicial mais alargado como forma de defender os seus direitos. Os juízes e os procuradores locais identificam-se com 'o Estado', o que neste caso significa 'o governo' – a separação de poderes e a independência dos tribunais simplesmente não faz parte do cenário global. Os juízes e os procuradores são amigos do administrador

---

<sup>15</sup> Baleira e Tanner (2004), op. cit.

local e funcionários do sector, que por sua vez são frequentemente vistos como estando do lado do investidor nas consultas<sup>16</sup>.

O estudo do CFJJ/FAO sobre conflitos também enfatiza o facto de que os tribunais são vistos como sendo um ‘sector’ igual aos outros – o ‘sector do crime’ – e é o local a que se recorre no caso de assalto ou roubo ou outras actividades criminosas claramente identificadas. A ideia de ‘competência’ ou ter um mandato técnico numa área específica está profundamente enraizada. Se for um conflito de terra, a administração de terras lida com isso, e se não resolver a questão, o problema vai simples e repetidamente para o nível hierárquico administrativo e político mais elevado até que o Governador interfira para tentar resolver a questão. Um juiz não é um topógrafo ou um engenheiro florestal – como é que pode ajudar numa disputa de terras?

## O Aspecto do Género

Em paralelo à actividade principal de LSP, outros trabalhos de campo apoiados pela ONUSIDA investigaram a participação da mulher nas consultas. Este exercício também procurou avaliar o entendimento e sensibilização sobre a Lei de Terras entre as mulheres rurais e como a legislação formal do Estado afecta os seus direitos de terra adquiridos através de meios costumeiros. O impacto da pandemia do HIV/SIDA é então investigado neste contexto.

O primeiro ponto a resultar deste trabalho de campo – que ainda está em curso na data de elaboração deste documento – é que, numa situação mais alargada em que as consultas são feitas à pressa e de qualquer forma envolvem muito poucas pessoas, é quase irrelevante avaliar se as mulheres participam nelas ou não. As questões subjacentes de concentração de terra, reivindicações de terra a que parece impossível resistir, e uma falta geral de sensibilização sobre direitos básicos e como os usar, são todas de muito maior significância a longo prazo na avaliação da participação da mulher. Para citar do relatório de campo inicial: *“não é possível encontrar hipóteses, de um ponto de vista do género, porque [ambos] os homens e as mulheres não participam no processo de consulta<sup>17</sup>”*. Passa-se o mesmo caso no respeitante à pandemia do HIV/SIDA, em que os pontos mais detalhados de como os homens e as mulheres lidam com as questões de terra são rapidamente ultrapassados pela pura escala do seu impacto sobre as comunidades.

Dito isto, a pesquisa mostra que mesmo onde de facto têm lugar reuniões de consulta, a mulher não participa activamente no processo. Para mais uma vez citar do relatório, *“as hierarquias do género por vezes manifestam-se de formas despercebidas em que, por exemplo, em todas as reuniões as mulheres se sentam no chão, a falar pouco e em voz baixa na presença dos homens. Foi observado que na presença de homens, as mulheres declaram mesmo que não falam português para não serem encorajadas a se envolverem, mas na ausência de homens [em sessões de grupos de enfoque mais tarde] expressaram-se muito bem com várias delas a mesmo actuarem como tradutoras nas reuniões<sup>18</sup>”*.

---

<sup>16</sup> Baleira e Tanner (2004), op. cit.

<sup>17</sup> Seuane e Rivers-Moore (2005), p15

<sup>18</sup> Ibid, p17



Estas observações confirmam o que já é largamente do conhecimento geral, que os homens são quem lida com o mundo de fora na maioria das áreas rurais de Moçambique. Contudo, isto não significa que as mulheres – ou pelo menos as mulheres ‘seniores’ – não se envolvem nas actividades que estão a ser discutidas. Quando os estranhos se retiram, fica claro que de facto têm voz, embora esta seja condicionada pelas relações do género, em que o seu papel e a sua influência são definidos pelo seu casamento na família dos seus maridos ou pela colocação na hierarquia de tios e outros homens que gerem a terra e tomam decisões chave.

No caso de consultas de terra que sejam levadas a cabo em só um dia ou menos do que isso, e envolvam só uma reunião, é certamente impossível que mesmo esta participação ‘por trás dos bastidores’ tenha lugar. Realizar mais do que uma reunião de consulta torna-se então num requisito básico para que as mulheres sejam envolvidas num sentido significativo. No contexto costumeiro, as mulheres não são de qualquer modo detentoras de direitos no sentido de ter ‘posse’ da terra e dos recursos que usam. A sua posição é muito semelhante à posição da comunidade em geral, em relação ao Estado – têm um direito de uso adquirido pelo acto do casamento com um membro de uma família específica. Este direito não constitui ‘posse’ e o marido ou a linhagem a que pertence actua como se fosse o Estado, como titular do ‘título radical’. Um direito adquirido através de canais costumeiros é contudo equivalente a um DUAT atribuído pelo Estado, e de qualquer das formas as mulheres, como membros da comunidade, têm direitos plenos de co-titularidade para participar em todas as decisões acerca de como a terra comunitária é utilizada e alienada (por exemplo, numa consulta). Mas os relatórios de campo declaram que *“As mulheres não exercem direitos de co-titularidade em conjunto com os seus maridos, incluindo gestão de bens e acesso a tomada de decisões acerca dos bens que mantêm e muitas vezes aumentam”*<sup>19</sup>.

Num contexto geral, onde o conhecimento, de mesmo os direitos mais básicos conferidos pelas leis formais do Estado, é muito fraco, o trabalho de campo constata que não existe muita diferença entre homens e mulheres. Não existe certamente qualquer sensibilização sobre como a Constituição e a Lei de Terras protegem a mulher contra os aspectos discriminatórios das normas e práticas costumeiras quando os direitos de terra são ameaçados por divórcio ou por morte do marido ou outro titular de direitos de terra ou gestor de terra masculino.

Para concluir esta discussão sobre o papel da mulher na gestão da terra e na forma como isto afecta os seus direitos sobre a terra de que depende para sobreviver, uma citação do relatório de campo é mais uma vez útil: *“Estando numa posição de ignorância acerca dos seus direitos nos termos das leis civis em Moçambique, em conjunto com aspectos da sua socialização que as impede de tomar posições decisivas em certas situações, as mulheres não têm as ferramentas necessárias para exercer os seus direitos como proprietárias ou co-proprietárias de bens específicos, e estão sujeitas a expulsões e expropriação arbitrárias [da sua terra] dentro das suas comunidades”*<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Ibid, p17

<sup>20</sup> Ibid, p17

## DISCUSSÃO

### Por Que Razão Conduzir uma Consulta?

As consultas não são iniciadas pela comunidade, mas são um requisito legal imposto sobre todos os que procuram novos direitos de terra em Moçambique. Esta inovação introduzida na Lei de Terras de 1997 está pelo menos a obrigar ambos os investidores e o Estado a tomar os direitos locais em consideração na gestão de novos pedidos de terra e o processo também está a ajudar a tornar as comunidades mais cientes dos seus direitos e fazer com que sintam que estão a ser notadas e ‘valorizadas’ pela primeira vez.

A consulta permite de facto que a população local diga se a terra que está a ser pedida está ocupada, assim salvaguardando as áreas de que necessitam para as suas actividades agrícolas. Se a área não estiver ocupada, os SPGCs prosseguem com a pesquisa e registo do novo direito de terra; se estiver ocupada, fazem o que podem para facilitar um entendimento com os presentes titulares de direitos – uma comunidade ou indivíduos dentro da comunidade – e o requerente, em conformidade com o Artigo 27 dos Regulamentos da Lei de Terras. Isto feito, ficam mais uma vez livres para avançar com a pesquisa e registo do novo direito. Os funcionários dos SPGCs trabalham arduamente nisto, e o esforço feito tem que ser reconhecido e dado o devido valor.

A Direcção Nacional de Terra (DINAT) pode portanto estar certa quando diz que a consulta é suficiente para proteger os direitos locais (e por extensão, os meios de vida locais). Também pode ser argumentado que ‘o segundo objectivo dos meios de vida’ não é de facto da sua preocupação – a ênfase na própria Lei de Terras é de assegurar que a terra requerida não esteja ocupada, com a ‘participação local no processo de titulação’, de acordo com o Artigo 24 da lei, a estar limitada a responder sim ou não a esta pergunta. O exame destes três instrumentos legais – lei, regulamentos e anexo técnico – pode apoiar este parecer visto que existe pouca menção do uso da consulta para promover o desenvolvimento local, quer explicita quer implicitamente.

Contudo, o mesmo Artigo 27 que requer que sejam negociados termos e condições sobre acesso a terra ocupada também abre caminho para discussões que podem tratar da ‘terceira situação’ acima, assegurando algo em troca da cedência de um DUAT local que protegerá ou mesmo melhorará os meios de vida locais:

*“O parecer do Administrador Distrital refere que a existência na área requerida, do direito de uso e aproveitamento de terra [DUAT] é adquirido através de ocupação ou não. Onde os direitos realmente existem sobre a área requerida, o parecer incluirá os termos através dos quais a parceria será regulada entre os titulares do DUAT adquirido através de ocupação e o requerente.”*

Assim, a consulta pode muito bem ser quando ambas as partes determinam se a terra em questão está ocupada ou não, mas *também é* um processo através do qual podem ser negociados benefícios e condições que podem ter um impacto significativo sobre os meios de vida existentes e futuros. E num país onde o alicerce da política socio-económica oficial é a luta travada para erradicar a pobreza absoluta, os funcionários

que implementam as consultas devem ir além de garantir sistemas existentes de produção de subsistência – um tipo de ‘pobreza garantida’ – até como pode ser usado este mecanismo para *tirar a população da pobreza* e a pôr na rota de mais riqueza.

## O Que Acontece na Prática

Não obstante o Artigo 27, é evidente que não se pretende que a consulta seja uma discussão do projecto proposto que leve à sua aceitação ou rejeição pela população local. De forma alguma se pode dizer que a população está a ‘participar’ num processo que irá decidir sobre o tipo de desenvolvimento a ser implementado na sua área. A ênfase está em assegurar o direito de terra para o investidor, em linha com a política do Governo claramente definida de acelerar as reivindicações de terra como parte de uma crença mais alargada de que o investimento privado trará crescimento e postos de trabalho e assim contribuirá para com a erradicação da pobreza.

Neste contexto, a consulta como presentemente conduzida, é um instrumento de desenvolvimento com consequências importantes para as populações locais, usado pelos agentes públicos que implementam a lei para alcançar objectivos de políticas específicos que lhes são entregues pelos seus superiores. Não se pretende especificamente que garanta novos recursos materiais e oportunidades para a comunidade usar no seu próprio desenvolvimento. Na verdade, o Artigo 27 indica que o pedido de terra em questão *será aprovado* – a lei não prevê explicitamente para o caso do pedido ser rejeitado se já existirem direitos, meramente insistindo que serão acordados termos para regular ‘a parceria’ entre os detentores de direitos existentes e novos.

Esta impressão é confirmada na pesquisa e estudos de casos, em que a população local se sente pressionada para aceitar a nova reivindicação de terra como se esta fosse um tipo de expropriação pública do direito de terra legalmente definido. A seguir às disposições da Lei de Terra para expropriação, a questão principal é então a ‘indenização’. Existem três questões que sobressaem neste caso: a) a forma como o conceito de ‘ocupação’ é entendido por ambas as partes – comunidade e investidor/administrador da terra; b) a forma como se chegou às condições no parecer do Administrador, e quem representa a comunidade neste contexto; e c) o status subsequente do parecer do Administrador como documento legal que vincula todas as partes num tipo de contrato.

A mudança desta abordagem depende muito dos vários protagonistas agora activos em Moçambique – sociedade civil, sector privado, políticos. A ‘participação’ pela população local, usando todos os meios legais e outros que lhes estejam disponíveis nestas e noutras leis, será um elemento chave neste debate muito mais alargado. Uma quarta questão torna-se então vitalmente importante: qual é o impacto da abordagem presente sobre os meios de vida locais, e será que trata de alguma forma da ‘terceira situação de meios de vida’, trazendo novos recursos e oportunidades que permitirão à população escapar da pobreza ganhando ou produzindo mais?

### Ocupação e consciência dos direitos

Os dados de campo sugerem que muito poucas comunidades compreendem plenamente o que lhes está a acontecer quando um investidor se faz presente acompanhado pela equipa dos serviços cadastrais e o administrador local. O conhecimento da Lei de Terras, que reconhece a existência de direitos extensos adquiridos através de normas e práticas costumeiras é muito fraco excepto nas áreas em que as ONGs têm estado activas durante um período de vários anos. Em princípio, o Estado devia preocupar-se em informar plenamente a população local sobre os seus direitos neste contexto – explicando a forma como a Lei de Terra define ‘ocupação’, usando uma análise da ocupação histórica, sistemas de uso de terra e produção, e a necessidade de preservar as áreas não usadas para uso futuro. Se a população não compreender este aspecto básico da lei, não será capaz de considerar a forma como usar os seus direitos legais plenamente antes de responder aos visitantes ‘sim, essa área está ocupada’, ou ‘não, não está ocupada’.

Está claro que, a partir do trabalho de campo, o presente processo de consulta proporciona muito pouco espaço para esta função de educação pública. Uma enorme quantidade de informação é proporcionada na primeira reunião que é muitas vezes a única reunião, mas não se trata de direitos. É descrito todo o projecto, muitas vezes usando linguagem obscura e contendo ideias e actividades que são remotas e incompreensíveis mesmo para os líderes locais. Pode então ser feita uma tentativa de rapidamente explicar a Lei de Terras, e é solicitado à comunidade local ou aos seus líderes que tomem uma decisão. A determinação dos limites e de se existem outras comunidades envolvidas ou não é impossível neste tipo de situação.

A lei exige, de facto, uma ‘delimitação comunitária’ neste tipo de situação<sup>21</sup>, mas isto raramente ou nunca é considerado no contexto da consulta. Na verdade, para as áreas mais pequenas em que está claro quem é directamente afectado e é possível negociar com os titulares de direitos individuais (tais como na Caixa Um acima), pode não ser necessário uma delimitação. Contudo, nos pedidos que envolvem grandes áreas, é quase sempre necessário, dado que um objectivo principal da consulta é de estabelecer se a terra em questão está ‘ocupada’ ou não.

## Alcance de Entendimentos e Representação

O trabalho de campo revela um processo que é demasiado rápido, envolve muito poucas pessoas e não permite qualquer processo de consulta interna entre os membros da comunidade. O nível de participação real é muito baixo. O requisito de algum tipo de consulta interna é exigido por lei, nos termos das condições de ‘co-titularidade’ através das quais o DUAT das comunidades é equitativamente partilhado e gerido por *todos* os membros da comunidade. Com apenas uma curta reunião, um processo interno assim é impossível, e se não tiver lugar qualquer consulta interna, não só não haverá qualquer participação real nas decisões finais mas a legalidade de se ‘os líderes’ acordam nisto é certamente posta em causa. O caso na Caixa Quatro acima demonstra o que pode acontecer neste tipo de situação.

---

<sup>21</sup> Artigo 7 do Anexo Técnico dos Regulamentos da Lei de Terra (República de Moçambique 2000c)

Também não é suficiente simplesmente consultar os líderes locais durante a consulta, especialmente se não forem organizadas quaisquer outras reuniões. A opinião de que o Decreto 15/2000 permite esta abordagem, que é claramente mais fácil para os que conduzem a consulta, está incorrecta. Uma ‘comunidade na Lei de Terras’ é uma entidade privada e titular de um direito privado e exclusivo, o DUAT<sup>22</sup> atribuído pelo Estado. Portanto, a gestão interna desse DUAT está sujeita aos princípios de co-titularidade como definidos nos Regulamentos da Lei de Terras<sup>23</sup>, e simplesmente não é suficiente que os líderes presentes acordem sem qualquer tentativa de comunicar e discutir esta decisão com a comunidade mais alargada que representam.

Ademais, a ‘comunidade no Decreto 15/2000’ é definida de outra forma e inclui todos os que vivem dentro de uma certa ‘unidade de organização territorial nomeadamente, localidade, posto administrativo e distrito’<sup>24</sup>. Existe uma clara correlação entre esta definição de uma comunidade local e os blocos de construção básicos da administração estatal. Esta comunidade, e os seus líderes, são figuras *públicas*. As ‘autoridades locais’ no Decreto podem muito bem ter uma função pública em relação ao uso da terra nas suas áreas – informando sobre políticas e talvez mesmo educando a população local sobre os seus direitos – mas por si sós, não podem representar a *entidade privada* que é constituída pelas ‘comunidades na Lei de Terras’. Na verdade, é bem possível que uma ‘autoridade local’ presente numa consulta não seja membro da comunidade em questão – a Caixa Quatro ilustra bem este ponto.

Se esta abordagem continuar a ser seguida, os acordos reflectirão cada vez mais os pareceres específicos de um número limitado de pessoas relativamente influentes a nível local. A participação no processo de consulta também será mínima e a legalidade da maioria das consultas pode ser posta em causa.

## Seguimento

A natureza das Actas não providencia qualquer base real para qualquer das partes recorrer aos tribunais devido às injustiças se sentir que o acordo não está a ser cumprido. Mesmo se as comunidades soubessem como recorrer aos tribunais e tivessem os fundos para pagar a um advogado, os acordos que constam no processo cadastral não são elaborados na forma de contratos e têm muito poucos detalhes quantitativos, nenhuns cronogramas para implementação e não são legalmente reconhecidos. Estes documentos seriam difíceis de usar ambos em qualquer visita de inspecção subsequente, ou num tribunal.

Contudo, o não cumprimento constitui um problema sério, e consta em vários dos casos estudados em detalhe. Na anterior pesquisa de conflitos e no programa de formação do CFFJ/FAO com juizes e procuradores, esta questão também surgiu repetidamente. Os juizes do nível distrital, em especial, estão cientes da forma como o não cumprimento com os acordos das consultas está a causar situações de alta tensão e conflitos abertos entre a população local e os que vêm para usar os seus recursos. A aderência aos contratos e o recurso subsequente aos tribunais para defender direitos ainda é contudo

---

<sup>22</sup> Ver CTC Consulting (2003), pp xx-yy, para uma discussão mais detalhada sobre este ponto.

<sup>23</sup> Artigo 12

<sup>24</sup> República de Moçambique (2000b): *Regulamento do Decreto 15/2000*. Diploma Ministerial N<sup>o</sup> 1-7-A/2000. Artigo 1, Número 5.

uma prática muito fracamente enraizada, mesmo nas áreas urbanas de Moçambique. Alguma forma de supervisão pública parece ser necessária, pelo menos a médio prazo.

Contudo, não existem quaisquer instituições públicas com mandato para dar seguimento aos acordos das consultas. É certo que os SPGCs não têm este papel ou autoridade, e os acordos das consultas não são preenchidos separadamente em qualquer tipo de base de dados de contratos. De qualquer forma, os SPGCs não têm o pessoal e recursos materiais para o fazer – já estão sob pressão para supervisionar a implementação dos projectos dos investidores quando o DUAT é atribuído, cobrar impostos fundiários, e desempenhar as suas funções básicas de agrimensura e cadastro.

Na realidade, não existe qualquer necessidade técnica para que uma agência específica rasteie estes acordos. Se estes fossem elaborados na forma de contratos legalmente vinculativos entre duas partes, qualquer das partes podia tomar medidas para assegurar que o acordo fosse respeitado. E se qualquer das partes se sentir lesada, e a pressão pessoal falhar, pode instaurar um processo contra a outra parte por violação do contrato.

Contudo, a realidade na comunidade local está muito longe deste procedimento, e existe a pressuposição de que o Estado deve tomar conta das coisas. Está claro que o trabalho de campo revela que virtualmente não existe a consciência de como usar os tribunais desta forma; de qualquer forma, onde existe alguma consciência sobre o papel desta lei civil nos tribunais e no sistema judicial em geral (em que o Procurador é uma componente chave e pouco usada), a população local tem pouca confiança nele, vendo os juizes como parte do sistema do Estado e do lado da administração e do investidor.

## **Impacto sobre os Meios de Vida**

Com consultas que permitem pouco espaço para a população ser informada acerca dos seus direitos, o que 'ocupação' significa na lei e que envolve um número limitado de 'representantes' comunitários, é pouco provável que qualquer das partes seja capaz de avaliar plenamente o impacto de um projecto sobre os meios de vida ou o entendimento que permite que este prossiga. Contudo, no mínimo, pode-se dizer que o presente processo de consultas *está* a tratar da primeira e segunda 'situações de meios de vida' apresentadas no início desta discussão. Está a ser prestada alguma atenção à necessidade de garantir direitos locais sobre a terra que estão agora a ser usados para apoiar a população, e onde estão presentes machambas e a comunidade tem outros recursos que pode atribuir às famílias que os cedem, existe um benefício mínimo para a população local.

Contudo, mesmo uma olhadela de relance para os entendimentos indica que o seu impacto sobre os meios de vida é mínimo. A Tabela Dois acima revela uma série de condições que em termos reais tem pouca validade mesmo se os entendimentos forem totalmente implementados. Uma coisa que é certa é que a promessa de emprego é um incentivo importante para a população local e é rapidamente posta na mesa de negociação pelo investidor (e os funcionários do sector público) como uma razão por que a comunidade deve ceder os seus direitos de terra.

O impacto do emprego não deve ser subestimado, *desde que os investidores implementem os seus projectos e de facto empreguem pessoas locais*. Na verdade, uma pesquisa recente conduzida pelo programa African Safari Lodge enfatiza o facto de que o emprego criado por novos investimentos – neste caso em novos empreendimentos de ecoturismo – tem o maior impacto único sobre os meios de vida locais. Este impacto aumenta ainda mais se estiverem envolvidos níveis mais elevados de emprego com formação para a população local incluída no acordo.

Contudo, os casos aqui pesquisados sugerem que a) a maioria dos postos de trabalho são só promessas; e que b) a maioria dos postos de trabalho é de nível muito baixo e não é garantida. Deixar de ter acesso a recursos que podem pelo menos sustentar uma família a nível básico, em troca de postos de trabalho incertos e mal pagos, parece ser um exercício de alto risco.

Ademais, mesmo se *forem* criados postos de trabalho em troca de direitos locais, isto não constitui necessariamente 'participação', no sentido de que a população local seja capaz de determinar a natureza do processo de desenvolvimento local e o seu impacto sobre as suas vidas. Na verdade, isto envolve ceder os seus direitos de terra e tornar-se em empregados e envolve uma mudança importante em termos sociológicos. Ocorre uma alienação real da terra com o status anterior de 'proprietário' (ou titular para ser legalmente correcto) a ser substituído por relações hierárquicas de dependência com um novo 'proprietário'. A população muda, de ser uma interveniente que podia usar os recursos se tivesse acesso a crédito ou conhecimentos ou exigir alguma participação económica no projecto, para ser simplesmente uma gente pobre à procura de trabalho.

Os acordos que envolvem escolas, postos de saúde e outras infra-estruturas sociais também têm falhas. Primeiro, estes acordos têm que necessariamente ser feitos com o conhecimento dos funcionários locais do sector que podem avaliar o que é necessário para integrar estas facilidades em programas existentes. Segundo, na realidade, poucos investidores acabam por as construir. Um investidor identificado na pesquisa teve o bom senso de dizer 'não' a esta proposta que na maioria dos casos vem da parte da comunidade. Não está clara a razão por que as comunidades frequentemente pedem isto como condição – aparentemente são encorajadas a fazê-lo por uma ONG local ou mesmo por uma administração local que está interessada em que a reivindicação de terra seja aprovada. É na verdade interessante notar que mesmo o vídeo da Comissão de Terra 'A Nossa Terra' tem uma cena em que o facilitador da ONG menciona uma escola como sendo uma coisa que um investidor pode providenciar durante a consulta<sup>25</sup>. Talvez esta seja a razão por que as comunidades pedem tantas vezes escolas e poços!

Outros itens oferecidos às comunidades também aparentam ser atraentes na superfície, especialmente para a população que está fracamente preparada para negociar e não tem uma ideia clara sobre o valor e extensão dos recursos que controla. Os 3 casos de uma fábrica de moagem de arroz ou farinha a ser dada à comunidade constituem casos que vêm a propósito. Contudo, uma análise mais detalhada destes casos pode revelar

---

<sup>25</sup> De facto, esta cena foi deliberadamente deixada no vídeo que foi desenhado como ferramenta de formação mas que tem muitas vezes desde então sido usada como recurso de informação acerca da Lei de Terras (o autor esteve envolvido na sua produção como parte do apoio anterior da FAO à Comissão de Terra).

um cenário menos positivo. Existe evidência de que muitas vezes é fornecida maquinaria em segunda mão que os investidores então não instalam nem põem em operação. O valor de um moinho de farinha – calculado em cerca de USD 1500,00 para um moinho novo, por um fornecedor comercial numa capital provincial – também não constitui uma grande quantia a ser paga a uma comunidade que pode estar a ceder uma grande parte do seu património.

Uma comunidade em Manica constitui um caso que vem a propósito. A informação providenciada por um participante no workshop da LSP em Maputo sobre a realidade da participação na prática<sup>26</sup> sugere que em 2003/4, foram cedidos cerca de 45.000 hectares a um investidor sob grande pressão do governo local, em troca de um moinho que ainda não está a funcionar e uma promessa de construir uma loja local (ainda não construída). Por outras palavras, o investidor pagou menos do que 10 cêntimos Norte Americanos por hectare pela terra que agora usará como empreendimento de coutada e safari. É evidente que o impacto sobre os meios de vida deste tipo de consulta será mínimo e provavelmente muito negativo, dado que a comunidade está agora proibida de caçar e recolher materiais naturais e colher frutos silvestres nesta área.

## Pagamentos de Indemnizações

Dos 29 casos de consultas que resultam em ‘indemnização’, 19 são na Província de Inhambane. Muitos destes casos dão-se na costa em área muito procuradas para novos hotéis e acomodação de praia. Nestas áreas já altamente comercializadas, a prática de pagar algo para obter o direito de terra da comunidade está bem estabelecida. Em comparação com o caso de Manica acima, estes acordos parecem ser bastante substanciais, reflectindo ambas a procura de terra por investidores e uma capacidade de negociação evidente e crescente da parte da população local. Contudo, um exame minucioso, de mesmo estes entendimentos, revela um processo que terá pouco impacto directo sobre os meios de vida, pelo menos em termos de benefícios directos dados aos que tomaram parte na consulta.

O caso de ‘boa prática’ na Caixa Um envolve um pagamento que totaliza USD 16.000. Contudo, isto é dividido entre 69 pessoas o que dá uma média de pouco mais do que USD 230 por pessoa não constituindo muito dinheiro e certamente não ajudando estas pessoas a alcançar qualquer salto qualitativo para sair da pobreza. Os benefícios indirectos tais como postos de trabalho e transportes melhorados para Vilankulo nas proximidades, são mais difíceis de avaliar e já é evidente que o novo investimento nesta área trouxe novas oportunidades económicas importantes e emprego para a população local em geral. Não obstante, a questão central é de se a própria consulta tem um impacto sobre os meios de vida. Mesmo nestes casos, a resposta tem que ser ‘não’.

Esta conclusão é ainda mais pertinente se os entendimentos alcançados forem medidos contra uma estimativa do valor real da terra a ser entregue. Os dois exemplos discutidos permitem que seja feita uma estimativa dos valores da terra na costa de Inhambane,

---

<sup>26</sup> Março de 2004. O relatório deste workshop está disponível na forma de um Documento de Discussão do LSP, em ambos, inglês e português.



pele menos como representada pelos entendimentos das consultas. Estas encontram-se apresentadas abaixo:

Caixa Um:	USD 800 por hectare
Caixa Dois:	USD 20 por hectare
	USD 37 por hectare

Juntando estes três ‘pagamentos’ obtemos um valor médio de cerca de USD 390,00 por hectare. O outro lado da história é que se diz que os promotores do Projecto Santuário em Inhambane estão a pedir USD 200.000 por parcelas de 10 hectares ou seja, USD 20.000 por hectare.

Estes são números muito estimados e é necessária uma avaliação muito mais sistemática dos valores reais do mercado antes de poderem ser feitos cálculos exactos. Contudo, mostram enormes diferenças entre o que a população local obtém do processo inicial de consultas e o que o valor da terra pode ser uma vez nas mãos do novo titular de direitos.

A nível local, está claro que a população vê este exercício todo como uma venda de terra. Embora as transacções nas caixas acima fossem baseadas no valor dos coqueiros existentes, foram expressas pela população local em ‘milhões X de MTS por Y hectares de terra’. Se as vendas de terra são ou não legais não é o que está em questão (de qualquer forma, a venda de património é legal). A questão real tem a ver com os preços que a população local está a obter pelo seu recurso e se estes pagamentos têm qualquer impacto sobre a sua pobreza e escolha de meios de vida básicos. Confrontada com investidores com muito maiores recursos que também são apoiados pelos funcionários administrativos locais, e sem qualquer conhecimento real sobre o quão fortes os seus direitos são e como os podem usar mais produtivamente, a população local mesmo nesta área de Moçambique relativamente avançada, não está a obter o que devia do processo de consulta.

Também existem questões acerca da legalidade do que está a acontecer num país em que não pode ser comprada nem vendida terra, e isto diz muito acerca de como os direitos são tratados e entendidos por ambas as partes. Em princípio, só é paga indemnização quando o Estado revoga um direito de terra no interesse público<sup>27</sup>. Nos casos aqui discutidos, não existe qualquer questão de expropriação no interesse público – a questão é acerca de um investidor conseguir terra que já tem um ‘proprietário’ e como este ou esta paga pela terra. Isto constitui uma venda de terra. Não obstante, o uso do termo ‘indemnização’ é talvez apropriado em situações em que a população local sinta que o Estado a está a obrigar a ceder o seu direito de terra ao investidor ou ao novo projecto.

Por exemplo, embora as comunidades na faixa costeira de Inhambane reconheçam que a indemnização ajuda a identificá-las como sendo as ‘proprietárias legítimas’ durante a

---

<sup>27</sup> Lei de Terra, Artigo 16, Número 2; Artigo 15, número 2 e Artigo 19, número 3 dos Regulamentos.

consulta, a “entrega da sua terra quase que lhes é imposta sob ameaça de não receber nada”.<sup>28</sup>

Esta percepção de que o Estado está do lado do investidor é apoiada em estudos de casos anteriores, que revelam várias situações em que a população local se sente sem poder quando ‘consultada’ por uma armada virtual de pessoal técnico, líderes políticos e representantes de investidores<sup>29</sup>. Um bom exemplo disto, obtido num estudo anterior de conflitos, encontra-se no novo Parque Nacional das Quirimbas, onde foi paga à população local *indemnização* que se viu obrigada a deixar a sua ilha para dar lugar a um projecto de hotel. Para citar do relatório de trabalho de campo relevante, “*foi realizada uma reunião dirigida pelo anterior Administrador Distrital, que era acompanhado pelo investidor e um representante do Instituto de Pescas de Pequena Escala, convidando a população a abandonar [a ilha] e a procurar o seu destino noutra sítio, para instalar [o projecto]. Tornou-se claro que a ordem de abandonar era específica e que o cumprimento era obrigatório*”<sup>30</sup>.

Neste caso, a indemnização foi devidamente paga pelo investidor, que foi devidamente aconselhado pelas entidades governamentais e parece ter estado a actuar de boa fé durante todo o processo. Os pagamentos de ‘indemnização’ foram calculados na base de coqueiros existentes, com o preço aparentemente a ser de cerca de 20.000 MTS, isto é, menos do que US\$1. Os pagamentos a cada família também incluíram um valor acordado para as suas casas simples, com o pagamento mais elevado registado a ser de cerca de 5 milhões de MTS (aproximadamente 300 US\$). Mais uma vez, estes valores não são comparáveis ao valor económico real do recurso a ser assegurado pelos investidores, e quase que não são suficientes para permitir que as famílias se estabeleçam numa casa outra vez nas áreas costeiras para que foram transferidas. A enfatizar tudo isto, está o facto de que a comunidade não foi capaz de exercer qualquer controlo real sobre um processo que visava retirá-la da sua ilha<sup>31</sup>.

## Boas Consultas

A pesquisa identificou muitos pontos fracos no presente processo de consulta. Primeiro, em só uma reunião que dura poucas horas, é impossível que a população local absorva a enorme quantidade de nova informação, propostas e talvez mesmo lições básicas sobre o que são os seus direitos. Não estando ciente dos seus direitos e de como os usar, a população é colocada em grande desvantagem na negociação de termos para ceder os seus direitos de terra (pressupondo que a comunidade decida fazer isto).

Mesmo quando tenham tido lugar reuniões preparativas, os líderes também têm que comunicar com a comunidade, *depois* da reunião em que o investidor explica o que

---

<sup>28</sup> Bila, João (2005): *As Consultas Comunitárias Realizadas na Província de Inhambane: Uma Visão do Processo, Acordos e Entendimentos entre as Comunidades Locais e os Investidores*. CFJJ/FAO.

<sup>29</sup> Baleira, Tanner et al (2004): *Relatório Final da Pesquisa sobre os Conflitos de Terra, Ambiente, e Florestas e Fauna Bravia*. Maputo, CFJJ/FAO, Projecto GCP/MOZ/069/NET. Pp32

<sup>30</sup> Chichava, Constantino (2004): *Relatório Final da Pesquisa de Campo sobre Conflitos na Área de Terra, Meio Ambiente, e Florestas e Fauna Bravia*. CFJJ/FAO. Pp13.

<sup>31</sup> Chichava, Constantino (2004): *Relatório Final da Pesquisa de Campo sobre Conflitos na Área de Terra, Meio Ambiente, Florestas e Fauna Bravia: Província de Cabo Delgado*. Maputo, CFJJ/FAO.

quer, de forma que todos os contitulares saibam o que está em jogo. Uma segunda reunião deve então tratar da negociação e, mais uma vez, os líderes devem 'consultar' internamente.

Esta sequência de eventos implica um mínimo de quatro reuniões:

- reunião preparativa quando o Administrador do Distrito e um investidor chegam para apresentar a questão e estabelecer uma data e hora para a primeira reunião com a comunidade
- uma primeira 'consulta', para:
  - explicar o projecto e que terra e outros recursos o investidor quer usar (*papel do investidor*)
  - Informar a comunidade acerca dos seus direitos e outros aspectos relevantes das várias leis (*papel do Estado*)
- uma segunda 'consulta', quando:
  - os representantes da comunidade, *após terem consultado devidamente outros contitulares, membros da comunidade*, começam a negociação
- uma terceira 'consulta', quando:
  - a comunidade, através dos seus representantes *e após ter consultado internamente para explicar o que é proposto e o que é oferecido*, apresenta a sua decisão sobre as propostas e qualquer negócio que tenha sido feito.

### Quem Deve Fazer a Consulta?

Não há quaisquer dúvidas de que os funcionários dos SPGCs trabalham arduamente para assegurar que as consultas sejam feitas de acordo com a sua visão limitada sobre o que está em jogo. Como acima indicado, esta visão é largamente impulsionada pela necessidade de obter a 'não objecção' da comunidade e processar a nova reivindicação de terra tão rapidamente quanto possível.

Muitos dos funcionários dos SPGCs entrevistados também estão verdadeiramente cientes das limitações do processo e da forma como este coloca as comunidades em desvantagem. Mas será que, de qualquer forma, topógrafos e agrimensores devam ser encarregados de um processo assim? Muito poucos deles estão formados em técnicas de nível comunitário ou participativas ou mesmo compreendem o aspecto mais alargado da legislação de terra e recursos naturais, como instrumentos para reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento local.

Uma boa indicação disto, é o facto de que em Nampula, onde as relações entre as ONGs que levam a cabo o trabalho sobre a terra e os SPGCs são bastante boas<sup>32</sup>, com as ONGs locais a serem muitas vezes solicitadas a acompanharem uma consulta e a facilitarem a reunião. O pessoal das ONGs está formado para trabalhar a nível comunitário e para focar sobre o aspecto social do que se está a passar. Os trabalhadores de extensão rural também. Os topógrafos e agrimensores, não.

Semelhantemente, o pessoal da Administração Distrital também não tem formação em como conduzir uma consulta, e certamente não conhece suficientemente bem a legislação e o seu contexto para explicar a pessoas, que nunca ouviram falar num DUAT, o que são os seus direitos. Também não têm qualquer ideia real do processo de consulta como negociação em que a comunidade também é um interveniente económico com direitos legítimos a defender ou a colocar na mesa de negociação de forma a poder obter qualquer coisa de valor do processo.

A ênfase sobre os serviços cadastrais, neste contexto, deve talvez ser reconsiderada, com um papel mais forte a ser dado aos trabalhadores de extensão que estão especialmente formados em técnicas de mediação e que recebem uma instrução básica sobre as leis relevantes. Também existe uma necessidade clara de apoio às comunidades durante o processo de consulta. A assistência jurídica é dispendiosa mas, idealmente, a comunidade deve ser acompanhada e aconselhada por alguém com perícias jurídicas. Alguma forma de apoio para-legal seria o mínimo para dar resposta às necessidades locais. A sua localização – nas estruturas Estatais, ONGs, ou na própria comunidade, é uma questão a ser considerada.

O que é o papel do Estado aqui? Será que os seus funcionários realmente promovem a participação local neste diálogo entre as partes que, a muitos respeito, são extremamente desiguais no conhecimento dos seus direitos, em termos financeiros, e no seu acesso ao poder político e serviços públicos? A pesquisa mostra claramente que presentemente o Estado simplesmente não cumpre com o seu papel de serviços públicos de promover e proteger o bem-estar dos seus cidadãos.

Por um lado, como inicialmente prevista na Política Nacional de Terras, esta encoraja legítima e correctamente novo investimento nas áreas rurais. Ao promover novos projectos privados e públicos, está a ajudar a população local a lutar contra a pobreza, trazer postos de trabalho, novas infra-estruturas e acesso a mercados. Por outro lado, o Estado também tem a obrigação de informar as pessoas sobre os seus direitos nos termos da lei e de assegurar que estas possam conservar estes direitos se o desejarem ou os possam usar para obter um retorno legítimo e substancial pela sua transferência para outros.

Os casos aqui revistos indicam que esta função de educação cívica não é levada a cabo pelo Administrador e seu pessoal, nem pelos funcionários técnicos dos serviços cadastrais, que estão encarregues de conduzir a consulta. Sem este tipo de informação

---

<sup>32</sup> Isto reflecte um compromisso constante para com a implementação da Lei de Terras em Nampula, em que grupos religiosos e de ONGs estiveram na vanguarda da testagem da metodologia da delimitação comunitária, que foi mais tarde incorporada na Lei na forma do Anexo Técnico aos Regulamentos da Lei de Terras. Os responsáveis dos SPGC apoiaram amplamente este processo, e o presente Chefe de Serviços participou num curso da Comissão de Terra/FAO sobre aspectos comunitários da Lei de Terras quando era um funcionário júnior.

básica e sem apoio para determinar o que os seus direitos existentes são e até que ponto vão, uma comunidade local estará sempre em desvantagem, e não obterá, deste processo, quaisquer benefícios de melhoramento significativo dos meios de vida.

Como comentário final, tem que ser dito que apesar de todos os seus defeitos, a consulta é um processo com objectivos sãos – por um lado para determinar se a terra está ocupada e, por outro, para permitir que as pessoas negoceiem termos para ceder os seus direitos. Em comparação com a situação antes da Lei de Terras de 1997, o facto de que está agora a ser levada a cabo uma consulta, apesar de mal conduzida na maioria dos casos, constitui ainda um enorme passo em frente no reconhecimento da existência de direitos locais e da voz da população local. O desafio aqui é de a tornar mais equitativa e de dar à população local os conhecimentos e apoio de que necessita para assegurar retornos muito maiores deste processo. Com recursos reais, e acesso a bons postos de trabalho, *enquanto permanecerem como intervenientes e titulares de direitos*, as comunidades podem alcançar melhoramentos reais nas suas estratégias de meios de vida através de novas actividades na economia local em desenvolvimento e investimentos em novas técnicas e insumos nas suas terras remanescentes.