



Centro de Formação
Jurídica e Judiciária

Centro de Formação Jurídica e Judiciária
Departamento de Estudos e Investigação

Protecção Jurídica dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra das Comunidades Locais

RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA

Elaborado por:

Sérgio Baleira & Saturnino Samo (Coordenação)

Altino Moisés, Assane Amade, Castigo Massuaira, Félix Góia e
João Paulo Azevedo

Matola, Janeiro de 2010

AGRADECIMENTOS

O presente estudo foi realizado pelo Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) com o apoio financeiro da Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional (DANIDA) e teve contribuição logística do Programa de Recursos Naturais do CFJJ apoiado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) financiado pelo Governo do Reino dos Países Baixos.

Não seria possível realizar este estudo sem a colaboração de várias entidades individuais e colectivas na disponibilização de informação e discussão dos assuntos aqui tratados. O receio de cometermos alguma injustiça mais grave do que esta na transmissão dos nossos sinceros agradecimentos pelo apoio e tolerância no tratamento dos nossos interesses sugere que o façamos de forma colectiva a todas as instituições estatais, privadas e da sociedade civil que intervêm na área da gestão dos recursos naturais.

Gostaríamos de agradecer de forma especial aos participantes dos vários cursos de capacitação promovidos pelo CFJJ no âmbito do seu Programa dos Recursos Naturais e Desenvolvimento, especialmente, os Administradores Distritais, Juízes Presidentes Distritais, Procuradores Chefes Distritais, Comandantes Distritais da PRM, Directores Distritais dos Serviços de Actividades Económicas, Administradores e Técnicos Superiores das Áreas de Conservação do Ministério do Turismo, *Paralegais* e Membros das Comunidades Locais. Estes constituíram a fonte e o campo de testagem da informação apresentada no neste relatório de pesquisa.

ACRÓNIMOS

ACM	Associação da Comunidade de Mareja
CFJJ	Centro de Formação Jurídica e Judiciária
CGRN	Comité de Gestão dos Recursos Naturais
DANIDA	Agência Dinamarquesa para o Desenvolvimento Internacional
DEI	Departamento de Estudos e Investigação
DFID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional do Governo Britânico
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
FAO	Food and Agriculture Organization (United Nations)
GCRN	Gestão Comunitária dos Recursos Naturais
GPN	Governo da Província de Niassa
iTC	Iniciativa de Terras Comunitárias
MCRN	Manejo Comunitário de Recursos Naturais
ORAM	Organização Rural de Ajuda Mútua
PCC	Programa Chipange Chetu
PRM	Polícia da República de Moçambique

ÍNDICE

1.	INTRODUÇÃO	5
2.	OBJECTIVOS.....	6
2.1	Objectivos Gerais	6
2.2	Objectivos Específicos	6
3.	A QUESTÃO DE PARTIDA	7
4.	QUADRO TEÓRICO	9
5.	HIPÓTESE DA PESQUISA.....	11
6.	QUADRO ANALÍTICO.....	11
7.	METODOLOGIA	13
7.1	Perspectiva de Análise	13
7.2	Amostra	14
7.3	Instrumentos de Trabalho.....	15
7.4	O Foco da Pesquisa	15
8.	RESULTADOS.....	16
8.1	Aspectos Descritivos	16
8.1.1	A Questão das Delimitações das Terras das Comunidades	17
8.1.2	A Questão das Consultas Comunitárias e da Acta da Consulta Comunitária....	22
8.2	Aspectos Analíticos.....	27
8.2.1	Resumindo o Problema.....	27
8.2.2	Análise dos Conflitos e Parcerias	27
8.2.3	Considerações Finais sobre a Análise dos Conflitos	45
9.	AS BASES TÉCNICO-JURÍDICAS DO ESTABELECIMENTO DE UM CONTRATO DE PARECERIA ECONÓMICA ENTRE COMUNIDADES LOCAIS E INVESTIDORES PRIVADOS NO ACESSO E USO DA TERRA E DOS RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE – Notas para Discussão.	47
9.1	Considerações Preliminares	47
9.2	Aperfeiçoamento dos Processos de Consulta.....	48
9.2.1	Fundamentação Técnico-jurídica	48
9.2.2	Conclusões Práticas Resultantes da Interpretação das Normas.....	49
9.2.3	Fundamentos Contextuais da Proposta	50
9.2.4	Ampliação do Escopo da Consulta	51
10.	CONCLUSÕES	52
	Bibliografia	54

1. INTRODUÇÃO

Em meados do ano 2006 o Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ) lançou o projecto de pesquisa sobre “Protecção Jurídica dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra das Comunidades Locais” com o apoio financeiro da DANIDA. O projecto de pesquisa contou ainda com sinergias logísticas e técnicas do Projecto “Apoio Jurídico Descentralizado e Capacitação para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável e Boa Governação a Nível Local”, implementado pelo CFJJ com o apoio técnico da FAO e apoio financeiro do Governo do Reino dos Países Baixos.

O presente documento constitui o relatório final da pesquisa, cujo objectivo geral era o de analisar de forma pormenorizada a então já identificada insegurança jurídica estrutural da posse da terra por parte das comunidades locais em Moçambique e propor mecanismos, igualmente jurídicos, mas não só, de melhor protecção desses direitos, no sentido de promover igualmente a entrada do capital de investimento para o desenvolvimento local e nacional.

A motivação para o estudo surgiu das indicações claras e objectivas reveladas por uma série de pesquisas anteriores realizadas por especialistas nacionais e estrangeiros, incluindo o próprio CFJJ, relativamente a existência de um modelo tendencialmente excludente de desenvolvimento económico baseado no acesso e exploração da terra e dos outros recursos naturais em Moçambique, caracterizado fundamentalmente pela perda do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) por parte das comunidades locais rurais em favor dos investidores privados e do Estado.

A finalidade de todo o trabalho desenvolvido pelo CFJJ nesta área, é o de promover a correcta implementação da legislação e identificar mecanismo que ajudem a alcançar os objectivos definidos nos princípios e políticas que orientam todo o processo de desenvolvimento económico nesta área de actividades.

Para a realização deste estudo foram elaborados os respectivos quadros teóricos e analíticos, para e passo a identificação da questão de partida, reflectindo o problema central levantado pelo estudo e as hipóteses que orientaram o desenho da metodologia do estudo.

Através da análise de casos de conflitos e parcerias entre comunidades locais e investidores privados (e o Estado) os resultados do estudo expõem situações que permitem aferir sobre a eficácia da Lei de Terras, mais precisamente das consultas comunitárias, da delimitação das terras comunitárias e dos contratos de parcerias

económica entre esses actores na protecção dos seus direitos, com especial destaque para os DUAT's das comunidades locais.

O relatório termina com a apresentação de uma proposta para a integração dos capitais das comunidades locais, investidores privados e o Estado, numa base de justiça social, equidade, harmonia e sustentabilidade do desenvolvimento, fundada na introdução efectiva da figura do contrato, sempre que o entendimento estabelecido em cede da Acta da Consulta Comunitária implicar o estabelecimento de algum acordo entre as partes para a melhor protecção dos direitos destas.

2. OBJECTIVOS

2.1 Objectivos Gerais

Constituíam objectivos gerais do estudo analisar os aspectos frágeis das garantias jurídicas de defesa dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra das Comunidades Locais e propor mecanismos igualmente jurídicos para a uma maior protecção desses direitos promovendo simultaneamente a integração do capital de investimento privado (e estatal) e o desenvolvimento económico baseado na justiça social, e que seja equitativo, sustentável e harmonioso.

2.2 Objectivos Específicos

Os objectivos específicos do estudo foram assim definidos como sendo:

1. Identificar mecanismos legais que tornem eficaz a integração dos capitais dos investidores privados e das comunidades locais, prevenindo conflitos e promovendo o desenvolvimento local e nacional de forma socialmente justa, equitativa, participativa e sustentável;
2. Definir, de modo geral, um papel mais eficaz para organizações locais de base, incluindo as comissões criadas adhoc, na resolução de conflitos e na protecção dos direitos das comunidades locais de uso e aproveitamento da terra, à luz do ordenamento jurídico em vigor.

Em termos mais específicos era necessário saber sobre:

1. Existência ou não de diferenças nos conflitos entre as 3 categorias de Comunidade Local identificáveis com base no tipo concreto de protecção que têm do seu DUAT:
 - a. Comunidade com DUAT “*abstracto*” (o direito simplesmente atribuído pela Lei de Terras às Comunidades Locais)
 - b. Comunidade com DUAT Delimitado e com Certidão
 - c. Comunidade com DUAT Demarcado e com Título

2. O papel da Consulta Comunitária e da Acta da Consulta Comunitária no processo de resolução desses conflitos?

3. A eficácia prática de cada um destes instrumentos legais, na defesa dos DUAT’s das Comunidades Locais?
 - a) DUAT “*abstracto*” (o direito simplesmente atribuído pela Lei de Terras às Comunidades Locais)
 - b) DUAT com Delimitação e com Certidão
 - c) DUAT com Demarcação e com Título

Em termos práticos os dois últimos “tipos” de comunidade e de DUAT foram agrupados em um único tipo: comunidades e/ou DUAT’s delimitados e ou demarcados, com ou sem certidão ou título. O resultado concreto foi que a análise comparativa baseou-se simplesmente na confrontação dos conflitos entre por um lado Comunidades Locais não delimitadas e Investidores Privados e, por outro lado, Comunidades Locais delimitadas (ou demarcadas) e Investidores Privados.

3. A QUESTÃO DE PARTIDA

A questão de partida que conduziu à necessidade de uma maior atenção na investigação desta área centrasse nas tendências globais de gestão da terra e dos outros recursos naturais e seu impacto para as economias periféricas.

Pode-se considerar que a questão da gestão da terra e outros recursos naturais a nível global assume cada vez maior centralidade tanto nos debates intelectuais que se preocupam em formulações teóricas que ajudam a compreender e explicar os conflitos sociais que surgem nesse contexto, quanto nas estratégias de projectos de desenvolvimento que, tendo a harmonia social como valor supremo baseiam-se em princípios de inclusão de todas as forças sociais como forma de protecção de direitos, sobretudo dos sectores mais vulneráveis da população, que normalmente têm sido as comunidades locais.

Seria de se esperar que nos países em vias de desenvolvimento, onde a sobrevivência da maioria da população depende da agricultura de subsistência, compreendendo integralmente todo o ecossistema local, e a economia estatal encontra-se directamente ligada à produção agrícola, a questão assumisse contornos ainda mais delicados, exigindo definição de políticas e ordenamentos jurídicos sólidos na defesa dos interesses locais estatais e dos cidadãos sem prescindir do investimento do «grande capital».

Em Moçambique, a Política Nacional de Terras de 1995, a Lei de Terras de 1997 e a Constituição da República de 2004 podem ser apontados como alguns dos instrumentos exemplares deste movimento de compromisso para com os valores de justiça social. No entanto, a eficácia de tais instrumentos na gestão da terra depende da sua boa aplicação que, por seu turno, parece encontra-se condicionada à uma série de factores tais como o nível de instrução dos cidadãos e a sua percepção relativamente a legislação e as políticas, as visões diferenciadas dos gestores que aplicam tais instrumentos de gestão dos recursos, o nível de demanda de investimento privado, etc..

Assim, a situação actual do uso e aproveitamento da terra em Moçambique é claramente marcada por corrida desenfreada por parte de grandes e pequenos investidores e, ultimamente por um notável interesse a nível dos cidadãos em geral, em disputar o mercado de terras.

Esse panorama é completado pelo leque de relações conflituosas, muitas vezes de extrema complexidade sociológica, estabelecidas entre os diferentes actores, incluindo o Estado, do processo de definição dos direitos de uso e aproveitamento da terra que caberia a cada um deles.

Não seria necessário recorrer às clássicas teorias do conflito para pressupor a existência necessária de elos fracos nessa rede de relações sociais. De acordo com os estudos desenvolvidos no país, é facto assente que as comunidades locais rurais em Moçambique se encontram numa situação de clara desvantagem na salvaguarda dos seus direitos de uso e aproveitamento da terra, sobretudo diante dos interesses dos investidores.

Assim, seria pertinente identificar as causas do problema e as estratégias concretas de solução que podem ser adoptadas, com base na actual legislação, para a protecção efectiva dos direitos comunitários de uso e aproveitamento da terra e promoção do desenvolvimento local sustentável, equitativo e harmonioso.

4. QUADRO TEÓRICO

O quadro teórico desenhado para a reflexão sobre o problema, através do qual foram também definidos os objectivos da pesquisa de forma mais consistente levou em consideração tanto o regime legal e a estrutura administrativa de gestão da terra em Moçambique, quanto as experiências concretas nacionais e internacionais de administração da terra. A análise dos modelos ou experiências de integração dos capitais e interesses das comunidades locais e de investidores privados constituiu igualmente um importante foco de atenção.

Neste contexto considera-se “capital” todos os meios intelectuais e materiais, tanto das comunidades locais, quanto dos investidores privados, necessários para a implementação de um dado empreendimento económico.

O artigo 109 da Constituição da República de Moçambique estabelece o princípio da propriedade exclusiva da terra pelo Estado. Esse princípio foi definido no contexto dos objectivos da independência nacional, em 1975, e, desde então, reafirmado em todos documentos oficiais sobre as normas de uso e aproveitamento da terra em Moçambique.

A demanda pelo desenvolvimento económico com a participação do capital privado com base nas regras da economia de mercado veio influenciar este quadro orientador do uso e aproveitamento da terra, criando maiores oportunidades de integração desse capital no processo de desenvolvimento nacional.

Desse ponto de vista o novo cenário representa um quadro sobre a concepção do direito da terra idêntico à maioria das tendências internacionais, confirmadas pelos exemplos dos países vizinhos como Zimbabwe, África do Sul e Namíbia, mas também por exemplos de fora do continente africano onde existe a propriedade privada da terra. Ou seja, são todos modelos que reconhecem e promovem a integração dos interesses do Estado, dos grandes investidores privados e das comunidades locais.

No entanto, para o caso particular de Moçambique, a dinâmica dessa integração é diametralmente oposta à dos referidos países. Enquanto aqueles países promovem a integração dos *capitais* com base no conceito legal de “expropriação”, através do qual o Estado realiza a (re)distribuição social das terras que se encontram sob o domínio da propriedade privada, em Moçambique, onde o direito de uso e aproveitamento das terras rurais estão, na sua quase totalidade, sob o domínio das comunidades locais, através do DUAT adquirido por via da ocupação costumeira, segundo o princípio da co-titularidade, a integração do capital privado é realizado com base no conceito, igualmente legal, de

“consulta comunitária”, através do qual o Estado monitora a redistribuição das terras tendo as comunidades locais como o centro de todo o processo.

Ou seja, enquanto em muitos países as comunidades locais clamam pelo direito de acesso à terra, ocupada pelo capital privado, em Moçambique a questão é a de se saber como garantir uma integração harmoniosa do capital privado em terras sobre as quais recaem os direitos das comunidades locais.

O cenário apresenta sérios desafios para a afirmação da justiça e da equidade social, que em todos esses países são elevados a valores supremos e que em Moçambique constituem princípios legais claros de gestão da terra e outros recursos naturais, tidos como dos mais importantes recursos de que o país dispõe.

Uma pesquisa desenvolvida em 2004 pelo CFJJ¹ revela que o processo de consulta comunitária, condição legal *sinequanon* para a aquisição de um novo direito de uso a aproveitamento da terra no meio rural moçambicano, ou seja, condição de integração do capital privado (e estatal) junto das comunidades locais, constitui o momento por excelência onde se estabelece o equilíbrio entre os interesses das comunidades locais e os interesses dos investidores privados, tornando-se também assim, o núcleo potencial dos conflitos de terra entre as partes.

O estudo revela ainda, de forma clara, que os conflitos surgidos nessa área de relações sociais têm sido resolvidos, na sua maioria, por comissões multi-sectoriais criadas localmente, com pouca intervenção das entidades judiciárias formais, nomeadamente as procuradorias e os tribunais, o que favorece uma actuação que pode ser caracterizada de um misto entre práticas de mediação, conciliação e até de arbitragem.

Estes procedimentos, que a luz do pluralismo jurídico constitucionalmente reconhecido podem encontrar enquadramento e legitimidade legal, parecem constituir uma fonte importante de justiça para a sociedade moçambicana tornando-se assim igualmente importante definir de forma clara o papel destas comissões e de outras entidades nos processos de resolução de conflito.

¹ Tanner, Christopher & Baleira, Sérgio (Coord.). 2004. Conflitos de Terra, Ambiente e Florestas e Fauna Bravia. Centro de Formação Jurídica e Judiciária (FJJ)/FAO. Matola, 2004.

5. HIPÓTESE DA PESQUISA

De acordo com o quadro teórico acima apresentado e os objectivos da pesquisa foi possível delinear duas hipóteses de trabalho, sendo uma para cada objectivo. As hipóteses estão objectivamente orientadas para a avaliação da eficácia jurídica prática da Lei de Terras (consultas comunitárias e delimitação) na protecção dos direitos das partes, e especialmente, dos DUAT's das Comunidades Locais.

- a) A eficácia da integração dos capitais dos investidores privados e das comunidades locais depende da eficácia jurídica das consultas comunitárias.

Ou seja, quanto melhor assegurado o estatuto jurídico das consultas comunitárias, mais eficaz será a integração dos capitais do Estado, dos investidores privados e das comunidades locais.

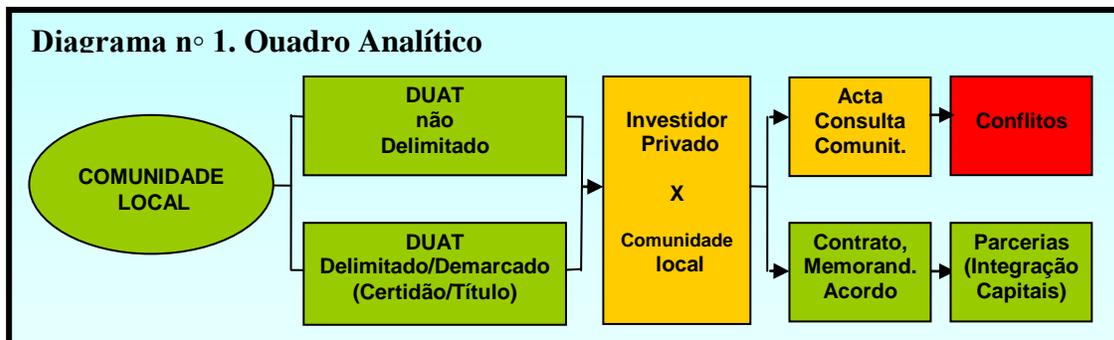
- b) Uma intervenção das entidades locais na resolução de conflitos baseada a análise dos aspectos jurídicos da consulta comunitária não observados protegeria melhor os direitos das partes e, especialmente, os DUAT's das comunidades locais.

Ou seja, quanto mais a intervenção das entidades locais (Estado, ONG's, Comissões, etc.) na resolução de conflitos entre comunidades locais e investidores privados no acesso e uso da terra e recursos naturais se basear na análise dos aspectos jurídicos da Consulta Comunitária não observados, mais protegidos estariam os DUAT's das Comunidades Locais e haveria maior integração do capital de investimento.

6. QUADRO ANALÍTICO

Para a operacionalização da pesquisa foi definido um quadro analítico, representado no diagrama abaixo (Diagrama nº 1), que procura reflectir de forma sintética, os principais aspectos sobre os quais se desenvolve a análise da questão. O esquema sugere que serão consideradas duas situações que podem envolver as comunidades locais e os investidores privados (incluindo o Estado): estando a comunidade local delimitada ou não, a consulta comunitária resulta ou apenas em Acta da Consulta Comunitária, ou para além da Acta, em Contrato, Memorandum de Entendimento ou Acordo escrito. A análise da realidade (ou dos casos) deverá evidenciar que na primeira situação o resultado tende a ser o de conflito entre as partes, onde normalmente se torna difícil proteger juridicamente os direitos das comunidades locais, impossibilitando a integração socialmente justa, equitativa e sustentável do capital de investimento. Já, na segunda situação, a resultante

tende a ser uma situação em que os direitos das partes se encontram juridicamente protegidos, facilitando a integração dos capitais destas em justiça social, equidade e sustentabilidade no desenvolvimento.



O esquema tenta representar a possibilidade de integração dos capitais dos investidores privados (e do Estado) e das comunidades locais oferecida pelo quadro legal regulador do acesso à terra em Moçambique. De acordo com a legislação da terra em Moçambique podemos identificar três modalidades em que vigoram os DUAT's das comunidades locais: (1) o DUAT sobre um território não delimitado; (2) o DUAT sobre um território delimitado (podendo ter Certidão); (3) o DUAT sobre um território demarcado (podendo ter Título).

Para os objectivos desta pesquisa são consideradas duas condições essenciais de existência dos DUAT's das comunidades locais: as Comunidades Locais não delimitadas e as Comunidades Locais delimitadas e/ou demarcadas. Para a ocupação das suas áreas de terra o investidor (ou o Estado), na condição de novo requerente, obriga-se por lei a realizar a consulta comunitária para efeitos de determinação sobre se a área pretendida está livre e não tem ocupantes. Do processo de consulta comunitária resulta a Acta da Consulta Comunitária, um documento que, na possibilidade de se poder explorar a área requerida, estabelece as condições de ocupação e serem obedecidas pelo novo requerente ou pelas partes em geral. Essas condições expressas na Acta da Consulta Comunitária constituem um acordo entre as duas partes. Os resultados de todo o processo podem ser de dois tipos:

- a) Incumprimento do acordo por uma das partes – com maior probabilidade o investidor –, resultando em conflito e na ineficaz ou não integração dos capitais das duas partes (esta tem sido a situação mais frequente e que motiva o presente estudo).

- b) Cumprimento do acordo por ambas as partes e maior eficácia na integração dos capitais destas.

Em qualquer destas formas de existência das Comunidades Locais a Consulta Comunitária, da qual resulta a elaboração de uma Acta de Consulta Comunitária, é um procedimento legal obrigatório para atribuição de um novo DUAT dentro dos limites de um território sobre o qual recaiam os direitos das Comunidades Locais. Logo, trata-se também de um passo imprescindível para o estabelecimento de parcerias entre as Comunidades Locais e os Investidores Privados. A Acta da Consulta Comunitária inclui um “acordo” que estabelece as condições de atribuição do novo DUAT.

É nestes processos de Consulta Comunitária onde se localiza o genes dos conflitos de terra entre estes dois principais actores – as Comunidades Locais e os Investidores Privados –, designadamente, pela não honradez do acordado durante as consultas comunitárias e estabelecido nas Actas da Consulta Comunitária, por parte dos investidores privados, resultando disso a mera perda do DUAT das Comunidades Locais.

Como sugere o diagrama acima, considerando a consulta comunitária como principal foco do problema, a análise deverá orientar-se para a identificação dos pontos fracos desse processo e sugerir algum mecanismo de melhoria da sua eficácia jurídica, o que teria como resultado maior protecção dos DUAT’s das Comunidades Locais e melhor integração dos capitais das duas partes.

Nesse sentido uma melhor intervenção das entidades locais na resolução dos conflitos deveria igualmente centrar-se na análise desses aspectos, ou pontos fracos, de modo a tornarem-se, igualmente, juridicamente mais eficazes.

7. METODOLOGIA

7.1 Perspectiva de Análise

A natureza da problemática e os objectivos da pesquisa, em si, podem requerer uma perspectiva de análise tanto quantitativa, quanto qualitativa, uma vez que poderia ser importante, por exemplo, ter-se uma avaliação geral sobre a proporção de conflitos e de perda de DUAT’s entre comunidades delimitadas e não delimitadas.

No entanto, apesar de serem apresentados no estudo alguns dados quantitativos, no geral, essa perspectiva de análise apresenta-se inapropriada devido ao facto de as condições ligadas aos processos de delimitação das comunidades, de acordo com as orientações

técnicas e normativas (embora não absolutamente vinculativas) estarem ligadas a existência ou a alta potencialidade dos conflitos.

Ou seja, o pressuposto geral é o de que os casos de delimitação a serem analisados estejam, *a priori*, ligados a algum conflito real ou potencial, o que esvazia de sentido parte importante do que constituiria a exposição de dados estatísticos e da análise quantitativa.

Nesse sentido, a análise do problema da pesquisa centrou-se na perspectiva qualitativa, permitindo a análise objectiva, em cada caso, sobre os aspectos jurídicos cruciais que tendem a enfraquecer a defesa dos direitos das comunidades locais e a possibilidade de integração do capital de investimento.

7.2 Amostra

O Trabalho de pesquisa incidiu sobre as províncias de Maputo, Gaza, Inhambane, Sofala, Zambézia, Nampula e Cabo Delgado, donde foram colhidas informações sobre a generalidade dos aspectos a serem analisados no estudo.

No que diz respeito aos casos concretos investigados e tomados em consideração no presente estudo, a amostra procurou ser representativa do espaço nacional, com dados das províncias de Gaza e Inhambane na Região Sul, Sofala na Região Centro e Nampula e Cabo Delgado na Região Norte.

Adicionalmente, são apresentados alguns casos de referência que sustentam os principais aspectos defendidos no estudo.

Foram também entrevistados em todos esses locais membros das comunidades locais, incluindo simples membros e líderes das comunidades, Organizações da Sociedade Civil a trabalharem na área da terra e recursos naturais, entidades estatais, administradores distritais, magistrados judiciais e do Ministério Público, paralegais, intelectuais e outros informantes.

As entrevistas e a colecta de informação teve lugar durante o trabalho normal dos investigadores do CFJJ de acompanhamento de casos de conflitos no acesso e uso dos recursos naturais a nível das províncias, contactos com instituições estatais e não estatais e durante as acções de formação desenvolvidas para Paralegais, Administradores Distritais, Juízes Presidentes Distritais, Procuradores Chefes Distritais, Comandantes Distritais da PRM e Directores dos Serviços de Actividades Económicas, e ainda para

Administradores e Quadros Superiores das Áreas de Conservação do Ministério do Turismo – em Direito dos Recursos Naturais e Desenvolvimento –, durante os últimos quase quatro anos.

Durante o período foram realizadas com as várias categorias de informantes cerca de 300 contactos/entrevistas.

7.3 Instrumentos de Trabalho

A recolha de informação foi feita com base em guião semi-estruturado de entrevista e guiões de observação.

O guião desenvolvido compreendia um breve questionário orientador das entrevistas e do processo de colecta de informação com as seguintes questões básicas:

- Houve Consulta Comunitária? Como decorreu a consulta?
- Se houve consulta comunitária por que existe conflito?
- Se houve delimitação por que existe conflito?
- Se a comunidade possui certidão por que existe conflito?
- Como é que a comunidade se defende numa situação de conflitos com Investidores Privados?
- Que outra coisa vos ajudaria a defenderem melhor o vosso DUAT?

Foi igualmente realizada a colecta de informação bibliográfica sobre o assunto, incluindo legislação e relatórios de pesquisas sobre assuntos ligados a conflitos de terras e recursos naturais, bem como sobre a questão das consultas comunitárias, delimitações das terras das comunidades locais e assuntos afins.

7.4 O Foco da Pesquisa

O foco de atenção da pesquisa teve duas vertentes:

- a) a análise dos processos - consulta comunitária, sobretudo quanto as Actas das Consultas Comunitárias, e as delimitações das terras das comunidades locais e as certidões do DUAT, onde fosse aplicável, e os processos de resolução de conflitos;

- b) a análise dos actores – actores intervenientes na resolução de conflitos, especialmente as comissões adhoc e organizações comunitárias de base, seu papel e métodos de actuação.

Com base no quadro analítico acima apresentado foi definida a seguinte metodologia básica para a recolha de informação no terreno, tendo igualmente em conta os objectivos da pesquisa:

- Identificar e analisar 3 categorias de Comunidades Locais, com conflitos, num total de 9 para cada pesquisador provincial, distribuídos em:
 - 3 Comunidades Locais com DUAT
 - 3 Comunidades Locais com DUAT e Delimitação
 - 3 Comunidades Locais com DUAT, Delimitação e Certidão

- Descrever detalhadamente o processo do conflito(s) tendo em conta:
 - A natureza do conflito/Causas
 - Partes envolvidas
 - O processo de sua resolução
 - A consulta comunitária

O resultado deste processo revelou a viabilidade analítica de se reestruturar a categorias de comunidades/DUAT's em estudo. Assim, todas as comunidades que tinham tido algum processo ligado ao resto do seu DUAT, como por exemplo a delimitação (seguida ou não de emissão de uma certidão), ou demarcação (seguida ou não de emissão de um título) foram fundidas em uma única categoria para os fins da presente análise.

Assim, apenas duas categorias de comunidades/DUAT's foram tomadas em consideração: as não delimitadas e as delimitadas (com ou sem certidão) e/ou demarcadas (com ou sem título).

8. RESULTADOS

8.1 Aspectos Descritivos

Durante o trabalho de campo propriamente dito e no âmbito de uma série de reuniões, capacitações, debates e conferências realizadas na área do acesso e uso dos recursos naturais foi colhido um grande volume de informações sobre o assunto.

8.1.1 A Questão das Delimitações das Terras das Comunidades

Os resultados gerais do trabalho indicam que a grande maioria das comunidades locais em Moçambique, apesar de serem detentoras do DUAT, não se encontram delimitadas até ao momento.

De acordo com a definição do Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras delimitação é a “identificação dos limites das áreas ocupadas pelas comunidades locais ou pelas pessoas singulares nacionais, que de boa fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos 10 anos, incluindo o lançamento da informação no cadastro nacional de terras”.

Para os propósitos desta pesquisa, directamente ligada à questão das comunidades locais pode-se, em concordância com a definição legal, descrever a delimitação como sendo essencialmente um processo de ‘auto-identificação’ de uma comunidade em termos espaciais e sócio-económicos. A população local que vive numa povoação, ou grupo de povoações identifica as suas fronteiras junto das comunidades vizinhas, provando o seu DUAT adquirido por ocupação. A transferência dessa informação técnica para os mapas cadastrais oficiais permite que seja emitida a respectiva certidão².

O número de comunidades delimitadas num grupo de 171 casos de conflitos de terra, ambiente e florestas e fauna bravia com investidores privados, identificados aleatoriamente nos últimos 3 anos, a nível nacional, é de apenas 19, perfazendo uma proporção de 1/9³.

Considerando que as comunidades em conflito constituem um grupo alvo prioritário para os processos de delimitação pode-se, logicamente, imaginar uma proporção muito mais baixa entre as comunidades que não se encontram em conflito e onde não é prevista a implementação de projectos de desenvolvimento por parte do Estado ou dos Investidores.

Apesar de ser tecnicamente difícil, senão mesmo impossível, estimar o número de comunidades locais existentes em Moçambique os dados oficiais indicam que até ao momento apenas cerca de 229 dessas comunidades foram delimitadas, estado outras cerca de 74 em proceso, cobrindo uma percentagem total de cerca de 15% do território nacional, como mostra a tabela nº1.

² Ver Tanner, De Wit e Norfolk. “Participatory Land Delimitation – an innovative development model based upon securing rights acquired through customary and other forms of occupation”. In Land Tenure Working Paper 13. FAO, October, 2009.

³ Base de Dados de Conflitos de Terra, Ambiente e Florestas e Fauna Bravia. CFJJ, 2010.

**“Protecção Jurídica dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra, das Comunidades Locais”
Relatório da Pesquisa**

Tabela nº 1. Terras Comunitárias Delimitadas em Moçambique (1997 – 2008)

Província	Nº de Comunidades		Área (Ha) Total	Área Total da Província	% Total
	Delimitadas	Em Processo			
Nampula	93	2	747.936	8.160.600	9.16
Maputo	11	11	154.123	2.605.800	5.91
Gaza	17	3	472.484	7.570.600	6.24
Inhambane	8	3	586.008	6.861.500	8.54
C. Delgado	0	0	0	8.262.500	0.00
Sofala	11	3	1.426.987	6.801.800	20.97
Manica	7	7	780.030	6.166.100	12.65
Tete	0	27	3.928.912	10.072.400	39.00
Zambézia	73	18	4.205.012	10.500.800	40.04
Niassa	9	0	357.231	12.905.600	2.76
TOTAL	229	74	12.658.723	79.938000	15.83

Fonte: Adaptado de: Calengo E. I., André. Relatório do Estudo sobre Processo das Delimitações de Terras Comunitárias em Cabo Delgado, Manica e Gaza. ITC-DFID. Maputo, Fevereiro 2009. Produzido com base nos dados da DNTF.

Embora os dados não incluam o ano 2009 podem ser considerados actuais uma vez que nesse ano a actividade de delimitação foi extremamente reduzida, devido sobretudo as alterações introduzidas na legislação, tais como, o Decreto n.º 50/2007, de 16 de Outubro, que introduz a emenda ao artigo 35 do Regulamento da Lei de Terras.

Há, no entanto, que ponderar os dados oficiais devido a inconsistências com os dados de outras fontes, uma vez que nem sempre as entidades oficiais têm registos de todas as delimitações realizadas ou em curso e há casos em que, para objectivos oficiais, a existência de um projecto pode não considerar as inúmeras comunidades locais envolvidas numa área, mas sim, toda a área do projecto como um todo.

Os dados revelam ainda que existem sérias lacunas de informação sobre o processo de delimitação das terras das comunidades locais, em termos de cadastro, quantidade de casos e da demanda pelos processos. Igualmente não existe ainda uma sistematização desse tipo de informação, ocorrendo que cada uma das instituições intervenientes nessa área desenvolve o seu próprio modelo de organização de dados. Disso pode resultar algumas inconsistências na tentativa de se desenvolver um banco de dados.

Algumas das dificuldades práticas para os processos de delimitação e demarcação que os dados colhidos revelam prendem-se ao facto de em alguns casos os limites geográficos

das comunidades não coincidirem com os limites administrativos dos distritos, postos administrativos e localidades. Por mesmo estes dados indicam a existência de uma confusão entre o conceito legal de *comunidade local* e as unidades que compõem a organização administrativa do país.

A tendência geral das delimitações é de estas incidirem sobre comunidades onde se registam casos manifestos de conflitos e interesse dos membros das comunidades de protecção e/ou exploração dos seus recursos naturais. Assim, em Maputo, Gaza e Inhambane, por exemplo, os dados indicam que a quase totalidade das terras comunitárias delimitadas ou demarcadas existem em nome de associações, cooperativas ou outras organizações de base comunitária desse género.

Mesmo para o caso das outras províncias é possível conjecturar na mesma linha se considerarmos que os registos indicam que todos os casos de demarcação e de delimitação tiveram lugar por “interesses comunitários”, conforme consta dos mapas produzidos pelas organizações facilitadoras dos processos de delimitação.

Esclareça-se, no entanto, que é importante ponderar os dados na medida em que por um lado a justificação de “interesses comunitários” tem em muitos casos cumprido apenas o papel de legitimação dos pedidos de delimitação e, por outro lado, o registo do DUAT em nome de uma associação ou organização local do género tende a facilitar tecnicamente o processo, na medida em que mais facilmente se admite trata-se de um sujeito de direito, pelo menos mais claramente constituído.

Os contactos com profissionais das diversas instituições confirmam informações já colhidas anteriormente e que estão na base das hipóteses de investigação que vimos desenvolvendo, segundo as quais os direitos das comunidades locais sobre a terra e outros recursos naturais continuam a ser desrespeitados, sobretudo quando em disputa com os investidores privados e com o Estado. No entanto, e talvez por isso mesmo, existe interesse das comunidades locais em delimitar e ou demarcar as suas terras com o objectivo de proteger os seus direitos. No mínimo esse será o principal *slogan* das entidades promotoras e facilitadoras dos processos de delimitação, durante as fases preparatórias de sensibilização.

Um estudo sobre “O Processo das Delimitações das Terras Comunitárias em Cabo Delgado, Manica e Gaza”⁴, encomendado pela iTC – DFID em 2009, revelou que praticamente todos os principais actores sociais envolvidos na questão da gestão ou

⁴ André J. Calengo Consultoria E.I. “Estudo sobre o Processo das Delimitações de Terras Comunitárias em Cabo Delgado, Manica e Gaza. iTC-DFID. Maputo, 2009.

administração da terra e dos recursos naturais defendem que as delimitações são úteis para a protecção dos DUAT's das comunidades locais.

Alguns intelectuais que racionam na mesma linha, consideram que “a delimitação é importante porque protege” a medida em que os torna “visíveis para os outros” e são oficialmente registados evitando o assambarcamento por parte das elites e do Estado⁵.

Mas, analisando minuciosamente as declarações dos informantes, incluindo as obtidas no âmbito específico do presente estudo, é facilmente observável que a questão não é tão óbvia quanto possa parecer.

Todo indica que, do ponto de vista teórico, ou técnico, as delimitações possuem realmente o potencial de proteger os DUAT's das comunidades locais. Mas, na prática, o resultado das delimitações não tem cumprido esse papel.

O Estudo da iTC – DFID concluiu, no entanto, que os processos de delimitação, “ não trouxeram como resultado o empoderamento das comunidades em relação aos seus direitos da terra e de outros recursos naturais”.

De facto, os contactos tidos com a categoria de magistrados no âmbito do presente estudo estes consideraram que, do ponto de vista jurídico, a certidão de uma delimitação de terras, que prova de forma mais visível a existência de um DUAT, pode melhor apoiar a defesa dos direitos das comunidades.

Já as próprias comunidades, e muitos dos informantes das Organizações da Sociedade Civil consideram que as certidões das delimitações não têm sido realmente úteis na protecção dos direitos das comunidades locais.

Um dos mais importantes indicadores desse facto é a existência de conflitos no acesso e uso da terra e outros recursos naturais entre investidores privados (incluindo o Estado) e comunidades locais delimitadas ou em processo de delimitação.

O trabalho realizado especificamente no âmbito da presente pesquisa permitiu identificar e em alguns casos analisar um total de 176 comunidades delimitadas a nível nacional, das quais 34 se encontram em conflito aberto com o investidor privado ou com o Estado, como mostram os dados do quadro nº 2.

⁵ Ver Tanner, De Wit e Norfolk. “Participatory Land Delimitation – an innovative development model based upon securing rights acquired through customary and other forms of occupation”. In Land Tenure Working Paper 13. FAO, October, 2009.

Quadro n.º 2 Casos Identificados na Pesquisa

Província	Comun. Delim. Identif.	Situação	
		Em Conflito	Potencial Conflito
Gaza	2	2	---
Inhambane	2	2	---
Sofala	39	11	29
Nampula	122	10	112
C. Delgado	11	9	2
TOTAL	176	34	143

Fonte: Pesquisa de Campo e Instituições

temática, que nos conflitos entre comunidades locais e investidores privados ou Estado, aquelas quase sempre perdem os seus direitos.

Como se sugeriu na secção reservada a metodologia, os dados não são válidos para se calcular a proporção de comunidades locais delimitadas em conflito. Mas, não sendo menos importante, revelam logo *a priori*, a não correlação entre a delimitação e a protecção dos DUAT's das comunidades locais, sobretudo se se considerar, como revelam praticamente todos os estudos realizados nesta área

Ou seja, a natureza dos dados apresentados permite considerar, isso sim, a existência de uma correlação entre a delimitação e o conflito, na medida em que a quase totalidade das comunidades delimitadas encontram-se em situação ou ameaça de conflito.

A explicação parece ser simples e reside no facto de as condições normativas estabelecerem como prioridades para delimitação os casos de comunidades em conflito de terra e/ou recursos naturais, e os casos de comunidades localizadas em áreas onde o Estado ou os grandes investidores pretendem implementar projectos de desenvolvimento, e, só finalmente, nos casos em que as comunidades requerem, como exercício do seu direito⁶.

Para a situação prática actual, com a emenda do artigo 35 do Regulamento da Lei de Terras, que remete os pedidos de delimitação à autorização das entidades competentes, conforme o tamanho da área em causa, esta última condição tem se revelado impraticável, pois, a grande maioria das comunidades possuem áreas maiores do que 10.000 ha e, nesse sentido, careceria da autorização do Conselho de Ministros para a sua delimitação, para além da obrigação de anexarem o respectivo projecto/plano de exploração, que justificasse a autorização.

Independentemente a interpretação jurídica que se dê ao conjunto da legislação em vigor, o resultado foi realmente o refrear quase completo dos processos de delimitação das terras das comunidades durante sensivelmente os últimos dois anos.

⁶ Diploma Ministerial 29-A/2000, de 17 de Março.

Isso significa que a delimitação das terras das comunidades é pensada prioritariamente de forma reactiva e não proactiva. Esse facto, por si mesmo, reduz o seu potencial de prevenção de conflitos e protecção dos direitos das comunidades locais. Ou seja, as delimitações das terras das comunidades locais tendem a ser estruturalmente realizadas onde e quanto os direitos (DUAT’s) destas já se encontram ameaçados.

Nesse sentido é então natural estabelecer-se a correlação entre os processos de delimitação das terras das comunidades locais e os conflitos de acesso e uso dos recursos naturais entre estas e os investidores privados (e o Estado), numa situação em que o potencial de protecção desses direitos através da delimitação se encontra, naturalmente, corroído.

8.1.2 A Questão das Consultas Comunitárias e da Acta da Consulta Comunitária

À falha estratégica na protecção dos DUAT’s das comunidades locais com base em processos de delimitação das terras comunitárias realizadas no formato acima exposto acresce-se a natureza do processo de Consulta Comunitária, procedimento obrigatório para a atribuição de um novo DUAT a um requerente, independentemente do facto de a área pretendida estar delimitada ou não.

A Consulta Comunitária é realizada “para efeitos de confirmação de que a área está livre e não tem ocupantes”. Toda a informação técnica útil produzida na consulta às comunidades locais será “reduzido a escrito e assinado por um mínimo de três e um máximo de nove representantes da comunidade local, bem como pelos titulares ou ocupantes dos terrenos limítrofes” em forma de Acta de consulta Comunitária.

A Acta da Consulta Comunitária servirá de base para a emissão do parecer do Administrador do Distrito onde a área pretendida se localiza, que “indicará sobre a existência ou não, na área requerida, do direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação. Caso sobre a área requerida recaiam outros direitos, o parecer incluirá os termos pelos quais se regerá a parceria entre os titulares do direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação e o requerente”.

Vários estudos realizados sobre as consultas comunitárias revelaram a inconsistência desses processos para apoiar e informar tecnicamente, e de forma eficaz, os pareceres a serem emitidos pelos Administradores Distritais.

Cau, Boaventura & Norfolk, Simon (2001)⁷ e Tanner, Christopher & Baleira, Sérgio. et al (2004 e 2006)⁸ apresentam em seus trabalhos de pesquisa evidências sólidas de que o documento resultante da Consulta Comunitária, a Acta da Consulta Comunitária, apresenta informações de forma muito imprecisa, não sendo possível algum tipo de responsabilização a alguém, uma vez autorizado o novo pedido de DUAT.

O quadro nº 3, a seguir, apresenta de forma fiel um conjunto de dez itens, dos mais comuns que fazem parte das declarações, entendimentos ou acordos que constam das Actas das Consultas Comunitárias, bem como a frequência com que aparecem.

Quadro nº 3. Frequência de aspectos que constam das declarações, entendimentos ou acordos estabelecidos nas Actas das Consultas Comunitárias

Nº	Aspectos Mencionados	Frequência
01	Emprego para mão-de-obra local	139
02	Nada se declara	115
03	Boas relações com a comunidade	84
04	Construção de infra-estruturas sociais (escolas, etc.)	41
05	Pagamento de compensação a comunidade	33
06	Venda de produtos a comunidade	22
07	Oferta de bens diversos a comunidade	15
08	Oferta de bens alimentícios a comunidade	9
09	Assistência veterinária (para o gado da comunidade)	6
10	Acesso a transporte para a comunidade	5

Fonte: Relatórios de Pesquisa sobre “As Consultas Comunitárias Realizadas na Província da Zambézia – Uma visão do processo, acordos e entendimentos entre comunidades locais e investidores” e “The Impact of New Legal Rights and Community Consultation on local livelihoods”.

O ponto aqui é chamar a atenção para o facto de que as declarações, entendimentos ou acordos entre as comunidades locais e os investidores privados, a respeito dos aspectos listados no quadro acima, durante as consultas comunitárias, são redigidas num espaço de cerca de um quarto de página do tamanho A4, reservado no formulário da Acta da Consulta Comunitária.

Qualquer análise de bom senso seria bastante para aferir que uma declaração, um entendimento, ou um acordo consistente entre duas partes, sobre cada um desses

⁷ Cau, Boaventura & Norfolk, Simon. Relatório de Pesquisa sobre “As Consultas Comunitárias Realizadas na Província da Zambézia – Uma visão do processo, acordos e entendimentos entre comunidades locais e investidores”. MADER/World Vision/ ORAM. Land Tenure Component. Zambézia, Dezembro 2001.

⁸ Tanner, Christopher & Baleira, Sérgio. et al. “Mozambique’s Legal Framework for Access to Natural Resources: The Impact of New Legal Rights and Community Consultation on local livelihoods”. In LSP Work Paper 28. FAO, 2006.

assuntos, não parece poder ser praticável num espaço de mais ou menos um quarto de página do tamanho A4, de modo a ter alguma eficácia jurídica.

Acresce-se a isso o facto de a grande maioria das consultas comunitárias ser realizada num único dia, durante algumas horas, tempo que não é suficiente para que os membros das comunidades locais concertem entre si sobre as possibilidades reais e as condições de cedência ou não da área pretendida ao novo requerente. Tudo isso leva a inconformidade dos membros das comunidades locais com os resultados de todo o trabalho.

Existe igualmente uma unanimidade praticamente garantida entre os especialistas da matéria e os administradores de terra relativamente a opinião de que as consultas comunitárias constituem o principal foco donde se desencadeiam os conflitos de acesso e uso da terra e dos outros recursos naturais, essencialmente porque estas são mal realizadas, não tendo o seu principal produto, a Acta da Consulta Comunitária, consistências técnica e jurídica bastantes para assegurar o cumprimento das condições estabelecidas para o uso e aproveitamento da terra em causa.

É por essa razão que algumas opiniões técnicas vão no sentido de considerar que a complexidade dos assuntos que fazem parte das declarações, acordos ou entendimentos entre as comunidades locais e os investidores privados durante a consulta comunitária impõem a “necessidade do Administrador não se limitar ao espaço existente no formulário da Acta da Consulta Comunitária... Ele pode Juntar à Acta mais páginas que julgar necessárias para lavrar o seu parecer, isto em particular quando pretenda elaborar sobre os moldes em que se regerá a parceria entre os titulares do DUAT adquirido por ocupação e o requerente”⁹.

Ou ainda, sugere-se que “embora a lei não seja específica em relação aos acordos alcançados na altura da consulta comunitária, entre os requerentes e as comunidades, pensamos que as declarações ou acordos deveriam ser tidos em consideração na altura da realização da vistoria. O resultado disso seria evitar que fossem feitas declarações ou assinados acordos que apenas servissem para adquirir uma aprovação do projecto dentro da comunidade sem a consequente implementação prática”¹⁰.

⁹ André J. Calengo Consultoria E.I. “Estudo sobre o Processo das Delimitações de Terras Comunitárias em Cabo Delgado, Manica e Gaza. iTC-DFID. Maputo, 2009.

¹⁰ Cau, Boaventura & Norfolk, Simon. Relatório de Pesquisa sobre “As Consultas Comunitárias Realizadas na Província da Zambézia – Uma visão do processo, acordos e entendimentos entre comunidades locais e investidores”. MADER/World Vision/ ORAM. Land Tenure Component. Zambézia , Dezembro 2001.

Essas constatações revelam a tendência dos analistas e técnicos de se preocuparem com a questão sobre o carácter vinculativo, ou não vinculativo, ou seja da força jurídica, das declarações, entendimentos e acordos estabelecidos entre as comunidades locais e os investidores privados durante as consultas comunitárias e fixadas oficialmente na resultante Acta da Consulta Comunitária.

Os dados colhidos na presente pesquisa, sobre o estatuto jurídico da Acta da Consulta Comunitária, revelam que não existe consenso entre os especialistas, técnicos, magistrados, administradores e outras categorias que participam da administração da terra e dos recursos naturais em Moçambique.

As opiniões dos entrevistados foram colhidas com base em três metodologias:

- a) Entrevistas individuais onde os informantes tiveram a oportunidade de expressar as suas impressões, algumas delas baseadas no que têm sido as experiências concretas nos processos de administração da terra e dos recursos naturais. Nestes casos revelou-se para praticamente a totalidade dos entrevistados uma clara incerteza e falta de firmeza relativamente as suas opiniões;
- b) Grupos focais onde os informantes expuseram os seus pareceres e discutiram sobre o assunto. Nestes casos o resultado foi uma total e clara falta de consenso entre grupos de Juízes, Procuradores, Administradores Distritais, Polícias e Directores de Actividades Económicas. A incerteza sobre as opiniões que tiveram a oportunidade de tecer individualmente parecia constituir o principal catalizador das discussões.
- c) Debates durante as várias formações em Direito dos recursos Naturais e Desenvolvimento, implementadas no âmbito do Programa de Recursos Naturais Apoiado pela FAO e pelo Reino dos Países Baixos. Nestes contextos foi igualmente notória a inconclusividade dos debates orientados pelo grupo multidisciplinar de facilitadores.

Embora parte considerável dos informantes, incluindo Magistrados Judiciais e do Ministério Público e Administradores Distritais considerem que se trata de um documento com algum peso, a sua importância tende a ser mais adistrita ao campo administrativo do que ao campo jurídico, o que corroi o seu hipotético potencial de protecção jurídica dos direitos das comunidades locais sobre a terra e outros recursos naturais.

Assim parece natural que um dos corolários dos debates e entendimentos sobre o assunto, muito embora divergentes e inconclusivos relativamente ao estatuto da Acta da Consulta Comunitária, é o de que o processo de consulta comunitária como um todo, e a Acta da Consulta Comunitária em particular, no intuito de se assegurar maior protecção jurídica aos DUAT's das comunidades locais, necessitam de ser melhorados, de modo a torná-los juridicamente mais eficazes.

A tendência de boa parte das opiniões parece ir no sentido de se introduzir, ou usar, procedimentos de registo oficial das terras das comunidades locais em entidade pública com competências bastantes para o efeito de assegurar melhor garantia jurídica à protecção dos direitos dessas comunidades, bem como aos processos de consulta comunitária. A ideia geral é, através do registo, tornar o DUAT “mais visível”¹¹.

Considerando a delimitação das terras comunitárias como sendo a principal estratégia defendida pelos especialistas para a protecção dos direitos das comunidades locais, observa-se igualmente que o registo dessas terras a nível do Cadastro Nacional de Terras e a emissão das respectivas Certidões comprovativas têm constituído o principal acto ‘inequivocamente’ jurídico assegurado nesse processo.

Reflectindo nessa linha, De Wit (2002) observou que “a identificação de direitos de uma comunidade sobre a terra, a sua delimitação e registo no mesmo sistema cadastral que o do DUAT, mas especialmente o conhecimento por parte dos outros actores de que a comunidade seguiu esse processo legal pode ser o mais forte instrumento para a resolução e prevenção de conflitos ... sobretudo com os investidores privados”.

No entanto, a legislação de terras, procurando compatibilizar os procedimentos e metodologias do Cadastro Nacional de Terras e do Registo Predial, para agilizar o acesso à terra e garantir a segurança do DUAT, através do Artigo 20 do Regulamento da Lei de Terras, referente ao “Registo”, também já se pronuncia positivamente quanto a possibilidade de se fazer intervir as Conservatórias de Registo Predial no registo “dos factos jurídicos que determinam a constituição, o reconhecimento, a aquisição ou modificação do direito de uso e aproveitamento da terra”¹².

¹¹ Ver Tanner, De Wit e Norfolk. “Participatory Land Delimitation – an innovative development model based upon securing rights acquired through customary and other forms of occupation”. In Land Tenure Working Paper 13. FAO, October, 2009.

¹² Ver Decreto nº 1/2003, de 18 de Fevereiro. Altera a redacção dos artigos 20 e 39 do Regulamento da Lei de Terras, aprovado pelo Decreto nº 66/98, de 8 de Dezembro.

8.2 Aspectos Analíticos

8.2.1 Resumindo o Problema

A análise dos casos de conflito entre comunidades locais delimitadas e não delimitadas por um lado e Investidores privados, por outro, tendem a revelar que estes apresentam essencialmente a mesma estrutura. Ou seja, a delimitação de uma comunidade local não altera a estrutura dos conflitos entre estas e os investidores privados. A prova disso é o facto de comunidades consultadas por investidores privados ou novos requerentes de DUAT's após terem sido delimitadas, apresentaram conflitos exactamente com o mesmo perfil estrutural:

- a) A causa do conflito está directamente ligada a uma consulta comunitária mal realizada;
- b) A má realização da consulta comunitária é essencialmente caracterizada por:
 - i. Ter sido realizada num único momento (dia), durante algumas horas, sem que houvesse espaço para a concertação entre os membros das comunidades locais;
 - ii. A Acta da Consulta Comunitária apresentar informação absolutamente vaga, sem nenhum grau eficácia técnica e jurídica para proteger os DUAT's das comunidades locais
- c) A resolução dos conflitos é praticamente sempre feita por via extra-judicial, com as comunidades tendendo, mais do que os investidores privados, a tentar resolver o conflito por via político-administrativa.

Ou seja, a análise dos casos de conflitos revelam que todo o esforço de consciencialização sobre direitos que devem ter lugar durante o processo da delimitação não têm resultado em melhor protecção dos direitos das comunidades, pelo menos nos termos acima apresentados.

8.2.2 Análise dos Conflitos e Parcerias

Caso nº 1. Comunidade de Chirassicua (Província de Sofala, Distrito de Nhamatanda)

A Comunidade de Chirassicua fica localizada na localidade de Lamego, distrito de Nhamatanda, província de Sofala. A Comunidade é delimitada e tem um total de cerca de 32.142 ha, com a certidão ainda em tramitação.

Desde o ano 2004 a comunidade encontra-se em conflito com a empresa Açucareira de Mafambisse, com quem disputa a posse de cerca de 9.000ha, no povoado de Batachaia.

O conflito deve-se ao incumprimento, por parte da empresa Açucareira de Mafambisse, da promessa/acordo estabelecido durante uma consulta comunitária, segundo a qual, esta se comprometia a construir casas melhoradas e fornecer árvores de fruta para cerca de 17 famílias ocupantes da área pretendida.

Segundo os membros da comunidade a empresa apenas iniciou a construção de 4 casas, tendo terminado apenas um delas, distribuiu 25 sacos de cimento, 73 varões (ferro usado em construção civil) e 26 chapas de zinco.

A empresa alega não ter ainda cumprido a promessa/acordo devido ao facto de se terem verificado cheias na região.

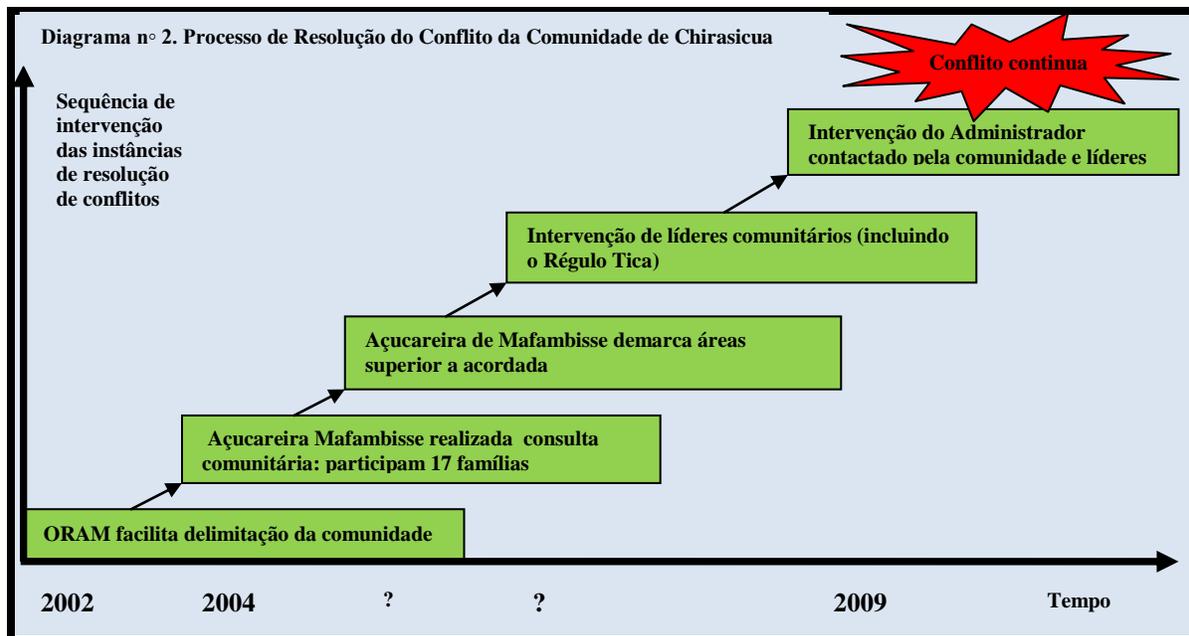
Para além disso, contribui igualmente para o conflito o facto de a empresa Açucareira de Mafambisse ter demarcado uma área maior do que a que fora entendida pela comunidade como sendo o objecto da consulta comunitária.

Neste momento, a empresa Açucareira de Mafambisse tem já demarcada uma área superior aos cerca de 9.000ha que constituíram objecto da consulta comunitária junto da comunidade de Chirassicua, deixando esta, e mais directamente as 17 ‘famílias’ directamente afectadas, desposadas do DUAT que detinham.

Neste caso foi realizada uma consulta comunitária típica, tendo como resultado uma Acta da Consulta Comunitária baseada em informação imprecisa sobre as condições ou os termos pelos quais se regeria a “parceria” entre os detentores do DUAT e o requerente.

Nesse sentido, nenhum contrato, memorandum de entendimento ou acordo, propriamente ditos, foram firmados entre as partes.

Como mostra o diagrama nº 2, que se segue¹³, o processo de resolução do conflito apresenta exactamente a mesma estrutura dos processos de conflitos inerentes as comunidades não delimitadas.



Ou seja, a causa do conflito está directamente ligada a uma consulta comunitária mal realizada, feita de forma rápida e abrangendo apenas as 17 famílias em causa, lavrando-se uma acta com informação imprecisa e tem-se procurado, até ao momento, resolver o problema extra-judicialmente.

O conflito continua ainda em aberto, mas a probabilidade de reversão da área adicional demarcada pela empresa Açucareira de Mafambisse em favor da comunidade pode ser considerada remota, uma vez que não existem registos consistentes que ajudariam a tomada de alguma decisão jurídica (judicial) mais correcta.

Caso nº2. Comunidade de Tsé-tsés (Província de Manica, Distrito de Sussundenga)

A comunidade de Tsé-tsés localiza-se na Província de Manica, Distrito de Sussundenga, Localidade de Mupambeia, Posto Administrativo de Moa-Mazwita.

¹³ Modelo de diagram de representação dos processos de resolução de conflitos de terra, ambiente e florestas e fauna bravia usado em: Tanner, Christopher & Baleira, Sérgio (Coord.). 2004. Conflitos de Terra, Ambiente e Florestas e Fauna Bravia. Centro de Formação Jurídica e Judiciária (FJJ)/FAO. Matola, 2004.

A Comunidade cobre uma área de cerca de 47.000ha, está delimitada desde o ano 2000 e possui a respectiva Certidão desde o ano 2005. O processo foi facilitado pela ORAM, tendo iniciado em 1998 e incluído a divulgação da legislação da terra e recursos naturais, constituição de Comité de Gestão dos Recursos Naturais, formação de membros da comunidade.

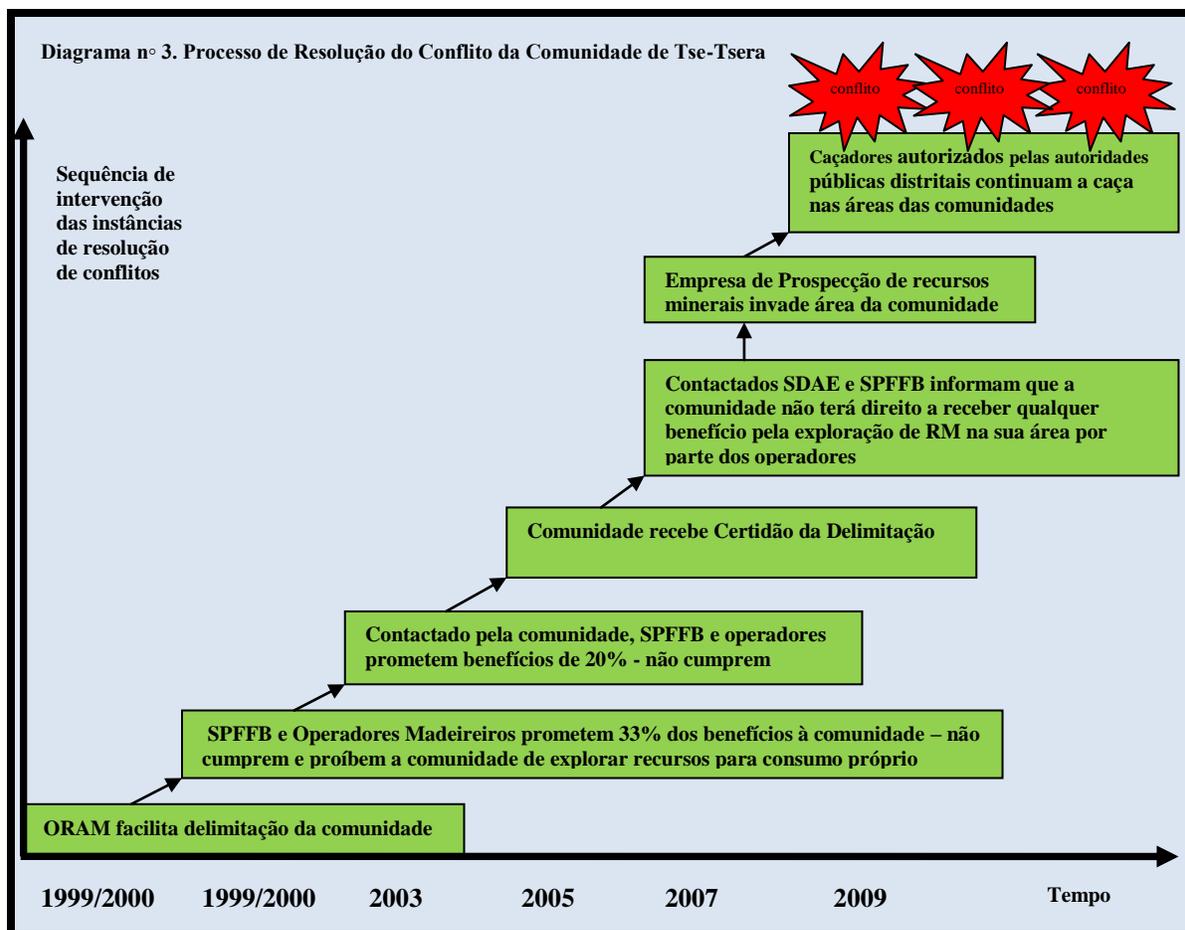
Neste momento a comunidade enfrenta múltiplos problemas / conflitos relativos ao desrespeito dos seus direitos sobre o acesso e uso dos recursos naturais. Esses problemas são:

- Não recepção dos 20% da exploração de madeira por operadores, acordada inicialmente em 1999/2000, com a presença dos Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia (SPFFB);
- Exploração da caça sem apresentação nem consentimento da comunidade por parte de pessoas que tratam os assuntos apenas junto do Posto Administrativo local;
- Proibição da exploração dos recursos florestais e faunísticos para o consumo próprio por parte dos membros das comunidades locais;
- Invasão de empresas de prospecção de recursos minerais

Este caso parece ser particularmente interessante na medida em que por um lado confirma que a simples consulta comunitária, apesar do status da comunidade, de ser delimitada e portadora de certidão, não assegura a protecção dos direitos desta, como se vem observando no caso específico da exploração florestal na área há quase uma década.

Por outro lado, parece confirmar que a existência de uma base contratual com as comunidades seria mais eficaz na protecção dos direitos desta. O caso mostra que comportamento das autoridades públicas locais e dos investidores parece ser justamente o de, a todo o custo, evitar processos de consulta comunitária e, com isso, qualquer acordo, e muito menos algum contrato propriamente dito, com a comunidade sobre o acesso e uso dos recursos naturais, como se tem observado com a exploração da caça e a prospecção dos recursos minerais, desrespeitando-se por completo os direitos da comunidade local, apesar dos processos de delimitação de que esta beneficiou e da posse da respectiva certidão.

Parece evidente aqui a ideia de que a realização de consultas comunitárias poderia terminar em exigências de benefícios por parte das comunidades locais pela exploração dos recursos. Um acordo nesse sentido, e quanto mais um contrato, tornariam as comunidades muito mais poderosas na protecção dos seus direitos. Por isso a estratégia tem sido a de não se dar a estas as bases jurídicas eficazes, tangíveis e “mais visíveis”, como seria um contrato, acordo ou memorandum de entendimento tecnicamente bem elaborado.



Assim como tende a ocorrer em todos os casos de conflitos de acesso e uso dos recursos naturais que não possuem bases jurídicas evidentes, os problemas/conflitos desta comunidade com os investidores privados apresentam a mesma estrutura, caracterizada pela consulta comunitária mal realizada ou inexistente como sendo a causa, consulta comunitária que não resulta em Acta da Consulta Comunitária com informação precisa sobre o entendimento entre as partes, e muito menos em contrato, acordo, ou memorandum de entendimento, e pela extra-judicialidade como meio de resolução, como mostra o diagrama nº 3 acima.

Como resultado do problema, muitos membros da comunidade, revoltados com as autoridades públicas e os operadores, têm desenvolvidos actividades contrárias as recomendadas pelo CGRN, tais como as queimadas e a caça furtiva. O próprio CGRN, pela situação que se vive, encontra-se também muito enfraquecido. A informação dos membros da comunidade captada por um dos investigadores que procurou descrever a situação de gestão dos recursos naturais durante um outro estudo é esclarecedora: *“Por isso que nós já não participamos nas reuniões do CGRN. Por isso já não trabalhamos. Porque tem havido muitas queimadas em Tsé-tsés”*¹⁴.

Os dois casos acima apresentados constituem exemplos vivos que ilustram o facto de o modelo de protecção dos direitos das comunidades locais que não incluem contratos, memoranduns de entendimento ou acordos elaborados de uma forma tecnicamente aceitável, capaz de produzir eficazmente efeitos jurídicos, mesmo que as comunidades em causa estejam delimitadas e possuam as respectivas certidões, revela-se ineficaz, não protegendo os direitos das comunidades locais nem assegurando a integração dos capitais do investimento privado numa base de justiça, equidade e sustentabilidade do desenvolvimento, como pretende a filosofia e a política do Estado Moçambicano.

Nessa situação encontram-se as centenas de casos de conflitos entre comunidades locais, delimitadas e não delimitadas, e investidores privados, no acesso e uso dos recursos naturais.

Potencialmente, a tese aqui apresentada sugere que mesmo não estando delimitada, a comunidade que beneficie de um processo de consulta comunitária correctamente realizado, e sobretudo incluindo o estabelecimento de um acordo, memorandum de entendimento ou contrato tecnicamente bem elaborado, estaria em melhores condições de proteger juridicamente os seus direitos.

Uma vez que a consulta comunitária bem realizada e sucedida é, a priori, seguida de um processo de delimitação das terras das comunidades, no mínimo parcialmente, de modo a definir com clareza os limites da área cedida e prevenir conflitos no momento de implementação do projecto do investidor ou do consórcio deste com a comunidade, torna-se difícil encontrar comunidades não delimitadas, com contratos firmados com investidores privados.

Mas, um complexo e já velho caso de conflitos entre investidores privados e uma comunidade local pode ajudar a esclarecer melhor que um bom acordo, contrato ou

¹⁴ Ver André J. Calengo Consultoria E.I. “Estudo sobre o Processo das Delimitações de Terras Comunitárias em Cabo Delgado, Manica e Gaza. iTC-DFID. Maputo, 2009.

entendimento entre as partes têm um maior potencial de protecção jurídica dos direitos das comunidades do que a simples realização uma delimitação e emissão da respectiva certidão.

Caso nº 3. Comunidade de Chiguinhene (Província de Manica, Distrito de Macossa)

A Comunidade de Chiguinhene localiza-se na Província de Manica, Distrito de Macossa, Localidade de Zembe, Posto Administrativo de Nhamagua.

A comunidade ocupa uma área de cerca de 170.000ha, dos quais 66.947ha foram delimitados, em duas fazes, sendo uma em 2002 e outra em 2004, e a respectiva Certidão foi emitida em 2005. Todo o processo foi facilitado pela ORAM, com o apoio financeiro da Fundação Ford e da FAO, e que incluiu a constituição de um CGRN.

A área da comunidade engloba uma Fazenda de Bravio, há cerca de 8 anos, e parte da Coutada 13, ambas localizadas fora da área delimitada, e recursos florestais, madeira, a serem explorados por dois operadores (sendo um deles considerado furtivo) há mais de 6 anos.

Todas essas actividades económicas (com a excepção de um operador madeireiro) iniciaram com base em processos de consultas comunitárias onde, a semelhança dos casos típicos, foram estabelecidos acordos, entendimentos ou declarações segundo as quais a comunidade beneficiaria de coisas do tipo apoio em carteiras para a escola local, construção e reabilitação de escolas, melhoria das vias de comunicação, fornecimento de moagem, fornecimento de carne de caça, etc., sem que as Actas das Consultas Comunitárias precisassem, ou esclarecessem, com detalhes razoáveis sobre os direitos e deveres de cada uma das partes.

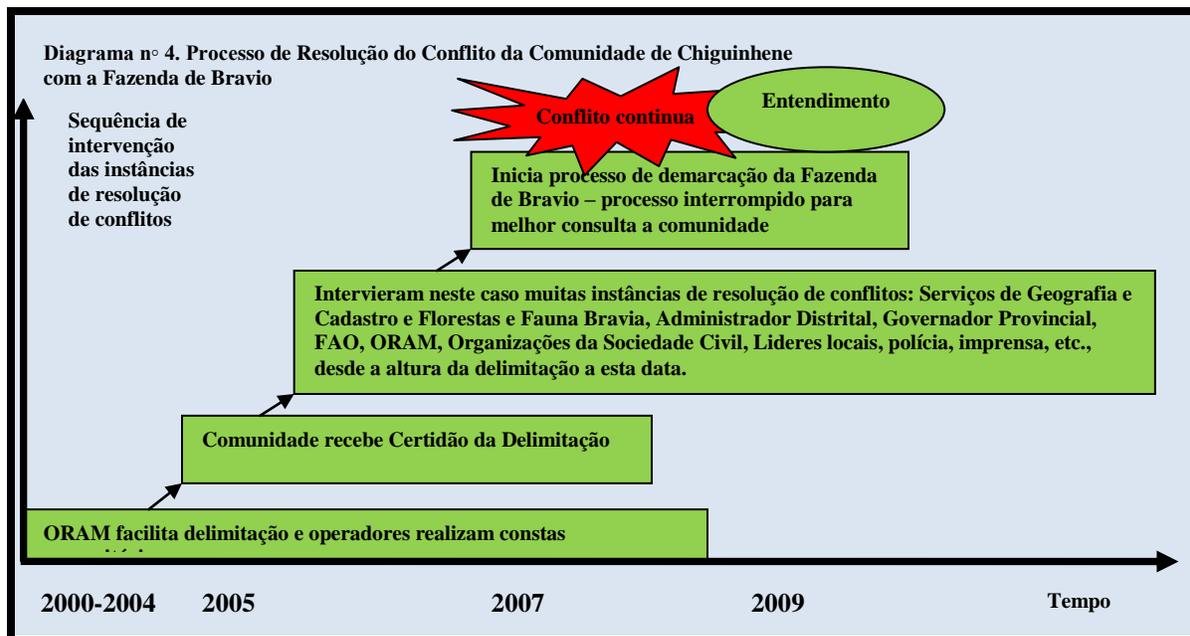
A comunidade apresenta casos de conflito e de parceria interessantes e algo esclarecedores da questão em discussão:

Por um lado vive-se um intenso conflito entre a comunidade e o operador da Fazenda de Bravio, e entre a comunidade e o operador madeireiro furtivo. Por outro lado, vive-se uma plena harmonia entre os operadores da coutada 13, um dos operadores madeireiros e a comunidade.

A causa do conflito com o operador da fazenda de bravio é igualmente típico: o não cumprimento do acordo, ou entendimento, firmado durante a consulta comunitária e que

consta da respectiva Acta, no entanto, num formato de imprecisão dos dados, ou da informação, incapaz de produzir alguma eficácia jurídica.

Como mostra o diagrama nº 4, abaixo, o já longo processo de resolução tem pautado pela extra-judicialidade, salvo em casos em que algum aspecto criminal tenha sido mobilizado.



A razão do entendimento prece ser simples e lógico: a comunidade recebe os 20% do benefício da exploração madeireira e os operadores da coutada 13 prometem honrar igualmente os seus compromissos, trabalham com base na boa experiência da Coutada 9, localmente conhecida, onde a comunidade, para além dos benefícios acordados ganha adicionalmente bónus do operador em função do seu cumprimento do acordo estabelecido.

A prova dessa harmonia é o facto de a fiscalização por parte dos membros da comunidade e o trabalho do CGRN estar a funcionar efectivamente, tendo sido normalmente apresentado as autoridades do distrito madeira em touros abandonada por operadores madeireiros furtivos, e ratoeiras e outros instrumentos de prática de caça ilegal.

Uma questão pode ser aqui levantada: por que razão o facto de a delimitação da comunidade de Chiguinhene não incluir a Fazenda de Bravio e a Coutada 13 não é

movilizado pelos operadores / investidores privados para invalidarem o entendimento e os compromissos firmados na consulta comunitária?

Neste caso, o que parece ocorrer é que enquanto um dos investidores simplesmente cumpre o acordo (e até para além do acordado), o outro não o faz, mas continua prometendo, até a data, o cumprimento das suas promessas sem, contudo, por em causa a legitimidade das exigências da comunidade pelo facto deste se encontrar a operar fora da área delimitada, ou seja, fora da área oficialmente reconhecida como sendo da comunidade.

Essa constatação parece permitir afirmar-se que, a priori, a delimitação da comunidade não constitui o principal valor que motiva as acções dos operadores privados no cumprimento ou não cumprimento das suas obrigações, mas sim, o próprio acordo estabelecido entre estes e as comunidades.

Por sua vez, isso sugere que quanto melhor forem feitos os acordos, contratos ou entendimentos, melhor o potencial de protecção jurídica dos direitos das partes, com especial destaque para as comunidades locais.

Ou seja, não sendo a delimitação da comunidade aspecto recorrente para justificar os comportamentos opostos dos investidores para com a comunidade, os factos parecem sugerir que o contrato, acordo ou memorandum de entendimento tecnicamente bem elaborados constituem a centralidade da protecção jurídica dos direitos das comunidades locais (e das partes em geral).

Nesse sentido, a existência de um instrumento dessa natureza, supõe-se, teria uma maior eficácia na coação das partes em honrarem os compromissos, ou os termos de funcionamento da parceria, estabelecidos durante as consultas comunitárias.

Com certeza, casos de parceria entre comunidades locais e investidores privados seriam muito úteis nesse sentido. Embora raramente as parcerias actualmente existentes em Moçambique sejam baseadas em documentos escritos, o que frequentemente leva ao insucesso destas, como revelou uma pesquisa realizada pelo CFJJ nos últimos três anos¹⁵, foi possível identificar dois casos, sendo que o primeiro representa uma situação de harmonia entre as partes, mas revela as principais dificuldades inerentes ao cumprimento dos contratos nesta área de actividades e, o segundo, representa uma situação

¹⁵ Baleira, Sérgio & Almeida, Irene. et al (2008). Parcerias Económicas entre Comunidades Locais e Investidores Privados. CFJJ/IFAD. Matola, Outubro de 2008.

multifacetada, complexa e tensa de conflito, onde a vigência de um contrato constitui o epicentro das argumentações jurídicas mobilizadas por todas as partes.

Nesse sentido, seguem-se a título igualmente ilustrativo, os dois casos que comprovam o importante papel dos contratos, acordos e memorandos de entendimento na protecção jurídica dos direitos das comunidades locais seja em situações de conflito, seja em situações de harmonia.

Caso nº 4 Parceria entre Mareja Management Lda. e a Associação dos Camponeses de Mareja (ACM) (Província de Cabo Delgado, Distrito de Pemba Metuge)

A comunidade de Mareja está localizada na Província de Cabo Delgado, Distrito de Pemba Metuge, entre os lagos Bilibiza e Muaguide, em área de influência do Parque Nacional das Quirimbas, e ocupa uma extensão de cerca de 30ha, delimitada, registada e com título.

A comunidade possui uma associação, a Associação dos Camponeses de Mareja (ACM), devidamente legalizada, e um “Conselho de Anciãos”, que representam toda a comunidade.

A Mareja Management Lda. é, como refere a própria designação, uma entidade privada de responsabilidade limitada, vocacionada a gestão de recursos naturais.

A parceria em análise é estabelecida entre a Comunidade de Mareja, representada pela ACM e pelo Conselho de Anciãos, e a Mareja Management Lda., tendo como objecto a *Conservação e Gestão Comunitária do Recursos Naturais num Projecto Eco-Turístico que inclui a construção e exploração de um lodge*. O projecto tem o acompanhamento das autoridades públicas do turismo.

O objectivo da parceria é o de desenvolver actividades de conservação e gestão dos recursos naturais com o envolvimento da comunidade local e promover actividades turísticas na região, valorizando o património cultural e melhorando as infra-estruturas locais.

A nível da comunidade o projecto de parceria envolve directamente cerca de 50 famílias e, indirectamente, mais de mil pessoas.

A parceria foi proposta pelo investidor à comunidade, durante uma consulta comunitária realizada no ano 2000. A base da parceria consiste na participação da comunidade como

sócia, com base no Título do Direito de Uso e Aproveitamento da terra que detém e a participação do investidor com capital monetário e conhecimento (know how), participações essas divididas em quotas iguais para ambas as partes. O acordo foi reduzido a escrito 'em anexo' à Acta da Consulta Comunitária, por um período de 50 anos.

Embora não tenha sido objecto de reconhecimento por parte dos serviços de registos e notariado, trata-se de um documento a que realmente se pode considerar, no sentido estrito do termo, um Acordo de Parceria Económica. Nele estão definidos com clareza e detalhe razoáveis os direitos, deveres e responsabilidades das partes signatárias, incluindo detalhes relativos ao usufruto partilhado dos benefícios. Para se ter uma ideia mais próxima do contrato saiba-se este inclui detalhes relativos a:

- Quotas da comunidade no projecto
- Formação dos membros da comunidade local
- Facilitação em transportes
- Regras no uso dos recursos naturais
- Manutenção das estradas,
- Actividades de horticultura
- Emprego directo no turismo e no maneio e gestão da terra
- Operacionalização e manutenção das infra-estruturas
- Promoção do marketing e gestão das instalações / Lodge (incluindo energia, água, drenagens, saneamento, mobilização de capital, reparação e manutenção de veículos, etc..)
- Serviços de saúde (primeiros socorros)

Desafios Enfrentados pelo Investidor

As grandes dificuldades que o investidor tem são as precárias vias de acesso para incentivar a chegada de turistas até ao local do investimento e da parceria.

Para além disso tem havido dificuldades na tramitação de documentos junto das instituições do Estado e a necessidade de promover uma melhor organização das comunidades.

Nesta parceria o investidor despendeu avultadas somas para a reabilitação das infra-estruturas e com o marketing do projecto. Para tal teve que contar com apoio (não monetário) do Ministério do turismo, através do Parque Nacional das Quirimbas e com fundos próprios e investimentos obtidos de parceiros internacionais (IUCN the International Union for the Conservation of Nature e ARC The African Rain Forest

Conservancy) que doam e mandam voluntários para o desenvolvimento do projecto, por se tratar de uma área de conservação, olhando para o benefício das comunidades em primeiro plano. O investimento também é garantido, pelas receitas provenientes dos turistas que visitam a área, hospedando no lodge.

Facilidades Encontradas pelo Investidor

Como a principal facilidade encontrada pelo investidor na implementação do projecto foi a boa fé dos membros da comunidade em cooperar, desde o facto de aceitar que fossem organizados em associação para melhor decidirem sobre os interesses globais da comunidade.

O investidor encontra um bom ambiente para a conservação e protecção dos recursos naturais existentes na reserva através duma protecção dada pela comunidade (desenvolvendo um turismo sustentável).

Os resultados parecem ser muito positivos, dos quais se destacam a área livre de armadilhas e caça furtiva, combate ao corte ilegal de madeira e a redução das queimadas descontroladas.

Desafios Enfrentados pela Comunidade

Estando representada pela ACM a comunidade assumiu o papel crucial no maneo dos recursos naturais, controlando e assegurando o território, observando a correcta implementação da Lei de Florestal e de Fauna Bravia, informando as autoridades distritais sobre as actividades a serem implementadas e promovendo cooperações semelhantes com associações nacionais e internacionais.

Esta participa activamente nas discussões e na tomada de decisões. Os membros desempenham papéis relevantes no que concerne ao uso e segurança da terra. Os fiscais comunitários permanentes, treinados e certificados, assumem a responsabilidade de garantir a segurança da área e acompanhar os turistas e/ou visitantes durante as várias actividades turísticas.

Facilidades Encontradas pela Comunidade

Comunidade obtém ganhos através de oferecimento de dormidas aos turistas (nas suas próprias casas tradicionais) e venda de instrumentos artesanais.

As receitas provenientes do turismo são administradas por um núcleo e investidas para fins de desenvolvimento comunitário. Parte das quotas e os prémios pelo avistamento de

animais são pagos aos fiscais comunitários e também há receitas provenientes da comercialização de produtos florestais não madeireiros (ex. mel, nozes, cordas tradicionais, etc.) e artesanato local dentro do espírito de protecção e gestão sustentável dos recursos pela comunidade.

Ademais, a comunidade tem uma oportunidade de emprego no empreendimento e está a conseguir gerir uma loja e com isso rentabiliza melhor as potencialidades da sua área.

Avaliação do Sector Público

Como sustentabilidade da parceria, na visão da Direcção Provincial do Turismo, nos parece que o clima não é o mais desejado, pois o investidor auto intitula-se de “Patrão” e constatou-se que há muitos salários devidos aos trabalhadores directamente ligados ao investidor. Isso sugere que o investidor não está a honrar pontualmente as suas obrigações.

O presente caso de parceria económica entre uma comunidade local e um investidor privado, na área do acesso e uso dos recursos naturais, revela claramente a grande complexidade e a correspondente dificuldade inerente a este tipo de empreendimentos.

Em primeiro lugar, pode-se considerar que se trata de uma actividade que exige muitos meios materiais e financeiros, muito trabalho, muita paciência e um alto nível de confiança entre as partes.

Em segundo lugar, pode-se considerar que para este nível de exigências, o estabelecimento de um contrato (memorandum de entendimento ou acordo) escrito entre as partes constitui, sem sombra de dúvidas, o meio mais eficaz e sensato de garantia e protecção dos direitos das partes a harmonia no seu relacionamento.

Pode-se observar, neste caso, que existem dificuldades por parte do investidor em garantir pontualmente a honra dos seus compromissos (e com certeza, muito mais por parte da comunidade), mas a existência desse compromisso firmado por escrito (embora não registado pelas entidades públicas de registos e notariado) constitui a principal referência de relacionamento entre as partes, o que parece garantir a construção de um clima de confiança e esperança no sucesso da parceria, na segurança dos direitos e, com isso, na integração dos capitais de ambas as partes de forma justa, equitativa e sustentável para o desenvolvimento.

Caso nº 5. Programa Chipange Chetu (Província de Niassa, Distrito de Sanga)

Chipange Chetu é o nome de um Programa de Maneio Comunitário dos Recursos Naturais (MCRN), localizado na Província de Niassa, Distrito de Sanga, cobrindo uma área de cerca de 659.375,9ha, delimitada e com a respectiva Certidão, envolvendo cinco (05) comunidades locais, designadamente Nova Madeira, Matchedje, Lilumba, II Congresso e Maumbica.

O Programa Chipange Chetu (PCC) foi constituído em 1998 com o objectivo de melhorar as condições de vida das comunidades rurais e assegurar a gestão participativa e sustentável dos recursos naturais. A constituição do programa incluiu a formação de membros das comunidades em diversas áreas de MCRN (1999 – 2001) e delimitação (certidão passada em 2003).

Por uma questão de praticidade pode-se considerar a parte comunitária como sendo “Comunidade do Programa Chipange Chetu”, ou simplesmente comunidade-PCC.

A base da parceria consistiu na contratação de um operador de safari pelo Governo da Província de Niassa (GPN) e (indirectamente) comunidade-PCC. Com a exploração da caça a Comunidade-PCC recebe, através do Governo Provincial, as devidas taxas que lhe cabem, de 34.25% do total das receitas.

Trata-se de um contrato no sentido estrito do termo, estabelecido entre o Governo da Província de Niassa (GPN) e o(s) operadore(s) privado(s), vinculando directamente a comunidade-PCC e os recursos naturais sobre os quais recaem os seus direitos, que os tem por objecto¹⁶.

O contrato possui o formato jurídico apropriado, constituído de 19 densos artigos que versão sobre o objecto, a duração, os direitos e obrigações das partes, os valores das taxas e as formas de pagamento, as quotas de exploração, o desenvolvimento de infra-estruturas, as regras de venda, transferência de acções e alteração da composição do capital social da empresa do investidor, as responsabilidades por perdas e danos, as razões de força maior, as possibilidades de alteração do contrato e sua cessação, a resolução de dúvidas, disputas e conflitos, a lei aplicável, as formas de notificação e as disposições sobre questões imprevistas.

A vigência do primeiro contrato com o investidor privado, o operador Zambeze Hunters, foi de três anos (2001 – 2004), embora houvesse abertura para renovação. A parceria

¹⁶ “Contrato de Concessão da Gestão de Caça e Ecoturismo na Área de Conservação Comunitária de Chipange Chetu”

encontra-se neste momento no seu segundo contrato, com um novo operador, a Lipilichi Investment, optada pelo GPN após consulta à comunidade-PCC, ocasião em que esta se teria mostrado dividida na escolha entre os dois investidores.

O conflito foi originado no fim do primeiro contrato, em 2005, altura em que o Governo anunciou à comunidade uma decisão do Conselho de Ministros de transformar a actual área do PCC em Coutada Oficial, por alegada incapacidade de gestão por parte da comunidade-PCC, o que supostamente implicaria a retirada do DUAT desta¹⁷. O anúncio oficial do GPN sobre o assunto teria sido feito no início do ano 2008¹⁸.

Obviamente, não nos cabe aqui analisar os aspectos que nos levariam a determinar a legitimidade jurídica dos actos e argumentos de cada uma das partes, a comunidade-PCC e o GPN, nem as consequências objectivas do conflito, mas sim, simplesmente avaliar o papel do contrato que norma as relações entre as partes neste conflito, na protecção dos direitos destas.

Observa-se, então, que ambas as partes directamente envolvidas no conflito, a comunidade-PCC e o GPN, desenvolveram todas as suas estratégias de protecção dos seus direitos tendo como denominador comum o facto de existir um Contrato ao qual estavam vinculados.

Uma parte da comunidade-PCC procurou elaborar a defesa dos seus direitos criticando o antigo investidor, o operador Zambeze Hunters, de não ter cumprido o contrato estabelecido pois, discriminava parte da comunidade. Enquanto isso, a outra parte da comunidade procurou elaborar toda defesa dos seus direitos considerando que na vigência do contrato com o primeiro investidor, *“o Programa andava bem... recebíamos dinheiro em cada ano e tínhamos iniciado investir no fabrico de tijolos para construir salas de aula e posto de saúde. Agora está tudo parado porque não temos dinheiro. As pessoas que trabalhavam na Zambeze Hunters já não recebem, há desemprego nas comunidades. Estamos a lamentar a atitude do Governo”*¹⁹.

A referência dos discursos aqui parece ir no sentido de que a situação que se reclama, positiva ou negativamente, está directamente ligada a um contrato que existia. Foi esse facto que deu suficiente razão a comunidade-PCC a pedir e ser aceite em várias

¹⁷ Informações indicam ainda que ao operador Lipilichi Investment teria sido atribuído uma área que entre em intercessão com a do Programa Chipange Chetu, o que acrescenta uma outra faceta o conflito.

¹⁸ Ver informação relativa ao debate público sobre “Constitucionalidade da Revogação do Direito de Uso e Aproveitamento de Terras (DUAT) das Comunidades Locais, para Fins Públicos ou Privados e Aspectos Jurídico-Processuais: O Caso Chipange Chetu”, promovido pelo Centro Terra Viva, a 5 de Junho de 2008.

¹⁹ Entrevista a dois membros da comunidade-PCC. In Semanário Independente Faísca. Agosto, 2006.

audiências com o GPN para discutirem a operacionalidade do “Contrato de Concessão da Gestão de Caça e Ecoturismo na Área de Conservação Comunitária de Chipange Chetu”, encontros esses devidamente documentados em actas e/ou memoranduns.

Relativamente ao comportamento do GPN observa-se igualmente a centralidade que este atribui a existência de um contrato que regula as relações entre as partes: em primeiro lugar, o término de um ciclo contratual, com o operador Zambeze Hunters, pareceu ser o principal factor que tornou “oportuna” a tentativa de reposicionamento dos direitos das partes. Nesse momento, apesar do seu estatuto de delimitada e portadora de certidão, a comunidade-PCC viu-se completamente vulnerável na protecção dos seus direitos, pois o GPN usou justamente essa oportunidade para “por em xeque” o DUAT desta. Nesse sentido, pode-se supor que a não assinatura de um novo contrato, com quer que fosse, continuaria a deixar a comunidade-PCC enfraquecida na protecção dos seus direitos.

Em segundo lugar, independentemente do corolário do plano de transformação do Programa de MCRN de Chipange Chetu em Coutada Oficial, o GPN cede à pressão exercida pelo novo contrato, com o operador Lipilichi Investment, prometendo assim compensar as comunidades pelos períodos de paralisação das actividades do Programa, em função do GPN não ter renovado automaticamente o contrato com o antigo operador²⁰ por considerar que o novo operador estivesse melhor habilitado. Nas palavras do próprio Governador Provincial na altura (Agosto de 2006) “*Há processos em curso para se apurar o novo operador. Até em Agosto próximo penso que teremos o processo terminado. Temos o apoio da WWF no processo de monitoria do processo. Mesmo assim não haverá caça este ano, mas pela paralisação do programa vamos entregar o dinheiro às comunidades, valor que conseguimos por outras vias*”²¹.

O discurso dos investidores também não deixa de ser elucidativo relativamente a importância atribuída a figura do contrato como factor recorrente eficaz na protecção dos direitos das partes, se considerar-se que com a abertura do novo concurso as suas agendas imediatas consistiram na realização de contactos com cada uma das comunidades abrangidas pelo Programa Chipange Chetu, em campanhas para conseguirem o apuramento. Naturalmente, os discursos basearam-se em promessas relativas ao estabelecimento de melhores relações com a comunidade, de modo a contraporem a campanha um do outro, o que em algum momento teria dividido as opiniões dos membros da comunidade-PCC²².

²⁰ O Contrato com o operador Zambeze Hunters abria a possibilidade de renovação.

²¹ Entrevista ao Governador da Província de Niassa. In Semanário Independente Fáfca. Agosto, 2006.

²² Veja reportage do Semanário Independente Fáfca, de 3 de Agosto de 2006.

A insistência do GPN (ou do Conselho de Ministros) relativamente a transformação do Programa Chipange Chetu em Coutada Oficial, insistência essa baseada estruturalmente no término do contrato com o primeiro investidor, levou a reacção da comunidade-PCC de tentar reforçar a protecção dos seus direitos, e fê-lo, mais uma vez, baseando-se na figura jurídica do contrato e mobilizando para o efeito uma defesa altamente caracterizada como sendo de advocacia profissional, que incluiu a elaboração de reclamações juridicamente fundamentadas, devidamente articuladas, em resposta ao Ofício do GPN e, com isso, como defendem alguns juristas, observar-se o DUAT das comunidades e respeitar-se a constitucionalidade²³.

Do ponto de vista da estrutura do conflito constata-se neste caso uma notável diferenciação estrutural relativamente aos outros casos de conflitos. O que efectivamente parece acontecer devido ao facto de existir entre as partes um contrato escrito no verdadeiro sentido do termo, ou seja, um contrato com elaboração técnica bastante para surtir com eficácia efeitos jurídicos de protecção dos direitos das partes envolvidas.

Observemos os factos nessa perspectiva comparativa:

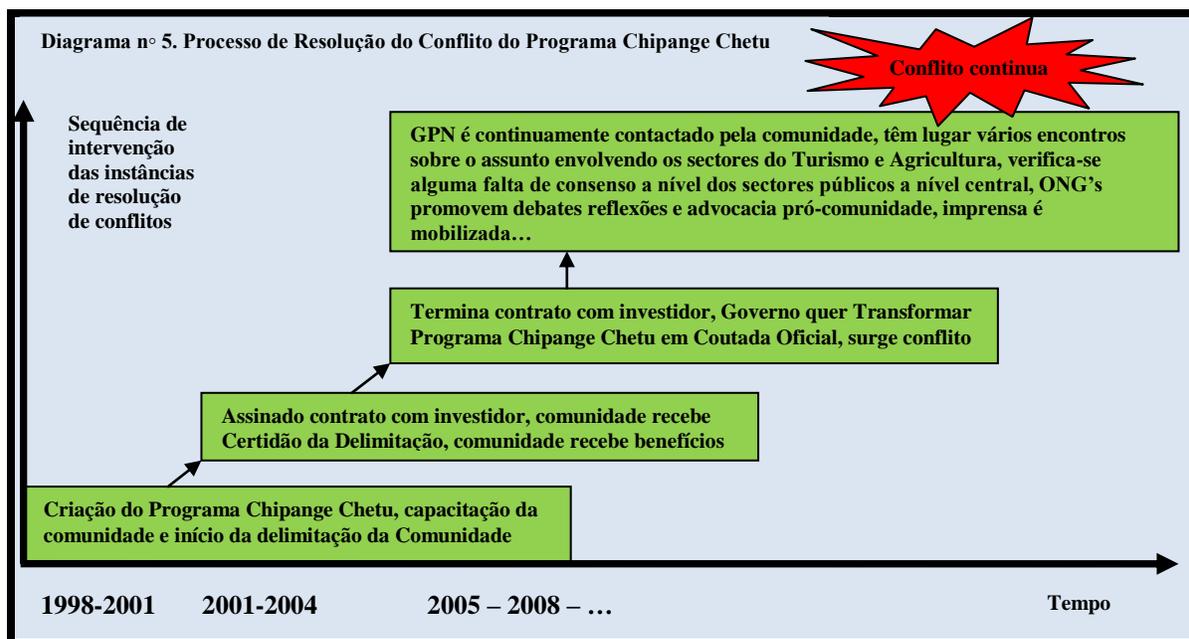
- a) A causa do conflito está directamente ligada ao aproveitamento por uma das partes, da oportunidade criada “propositadamente ou não” pelo término de um contrato que regia as relações entre as partes e não à uma consulta comunitária mal realizada;
- b) A consulta comunitária foi essencialmente caracterizada por um processo de concepção de um projecto concreto – O Projecto Chipange Chetu que consiste no MCRN, implicando:
 - i. Ter sido realizada num longo período, de anos, e de forma contínua, incluindo treinamento do pessoal local da comunidade e sua capacitação em diferentes áreas do MCRN, diferentemente dos casos em que a consulta comunitária é realizada num único momento (dia), durante algumas horas, sem que houvesse espaço para a concertação entre os membros das comunidades locais;
 - ii. Para além da Acta da Consulta Comunitária foi estabelecido um contrato escrito, detalhado, juridicamente procedente, ao contrário dos casos em que apenas são assinadas actas que apresentam informação absolutamente

²³ Veja Carta Reclamação do Fórum de Maneio Comunitário de Recursos Naturais ao Director Provincial do Turismo de Niassa e Carta reclamação nº 4/06 do Programa Chipange Chetu ao Governador da Província de Niassa.

vaga, sem nenhum grau de eficácia técnica e jurídica para proteger os DUAT's das comunidades locais (ou os direitos das partes em geral)

- c) A resolução do conflito tende a ser marcadamente baseado na perspectiva da “justiça convencional”, ou formal, mais próxima de um processo de oficialização, diferentemente dos conflitos cuja tentativa de resolução praticamente foi sempre feita por via extra-judicial, com as comunidades tendendo, mais do que os investidores privados, a tentar resolver o conflito por via político-administrativa.

O diagrama nº 5, seguinte, apresenta a estrutura do processo de resolução do conflito.



O caso do Programa Chipange Chetu é bem conhecido a nível nacional e constitui referência de um modelo de GCRN, gerido por processos jurídicos formais mais convencionais, dando assim maior esperança aos analistas e intervenientes nesta área de actividades, sobre a correcta implementação da legislação da terra e dos recursos naturais em Moçambique, implementação essa, avaliada principalmente pela eficácia ou não da legislação na protecção dos direitos do cidadão, especialmente as comunidades locais.

Esse facto, o de se tratar de “caso para a justiça convencional” legitimou a mobilização de vários sectores de intervenção a nível nacional para o acompanhamento directo do caso, incluindo a realização de eventos de debate e reflexão, que por um lado representam actos de defesa dos direitos da comunidade-PCC e, por outro lado, poderão constituir

importante jurisprudência para a análise e tomada de decisão sobre possíveis casos futuros por parte das autoridades competentes.

Os factos em torno destes últimos dois casos parecem ser evidentes no sentido de demonstrarem a eficácia dos contratos consideravelmente bem elaborados do ponto de vista técnico-jurídico, na medida em que conferem uma nova estrutura ao conflito, fundamentalmente facilitando a sua judicialização.

O resultado disso é o facto de a protecção jurídica dos direitos das partes envolvidas poder estar melhor assegurada, com especial destaque para as comunidades locais, no sentido em que estas constituem, por excelência o elo mais fraco nos conflitos com os investidores privados.

8.2.3 Considerações Finais sobre a Análise dos Conflitos

A análise dos conflitos parece vir a confirmar, em parte, os resultados da pesquisa sobre Conflitos de Terra, Ambiente e Florestas e Fauna Bravia, já aqui referida, segundo os quais, embora a grande parte dos conflitos entre comunidades locais e investidores privados nesta área sejam resolvidos extra-judicialmente, resultando quase sempre na perda do DUAT das comunidades, os poucos casos judicializados tendem a proteger mais os direitos das comunidades locais.

Infelizmente, como asseguram vários estudos já realizados na área do acesso e exploração dos recursos naturais, casos de parceria económica juridicamente garantidos, em termos de contratos, memoranduns de entendimento ou acordos escritos, entre comunidades locais e investidores privados não constituem a regra em Moçambique.

Nesse sentido todo o processo político-filosófico do Estado no sentido de promover o desenvolvimento económico de uma forma socialmente justa, equilibrada, equitativa e sustentável, protegendo os direitos adquiridos das populações e atraindo o investimento, ou seja, promovendo a integração dos capitais das comunidades locais e dos investidores privados, pode ser posto em causa.

Tendo em conta por um lado a fragilidade estratégica dos processos de delimitação – no formato normativo e de implementação concreta em que actualmente vigoram – e, por outro lado, a ineficácia jurídica das consultas comunitárias (e das respectivas Actas das Consultas Comunitárias) na protecção dos DUAT’s das comunidades locais, o presente trabalho de investigação, através da análise de casos concretos de conflitos entre comunidades locais e investidores privados, procurou identificar um mecanismo que

parece oferecer o potencial de melhorar qualitativamente a eficácia na protecção dos DUAT's das comunidades locais: a introdução efectiva da figura de contrato na Acta da Consulta Comunitária, no processo da consulta comunitária (ou em anexo ao processo como parte integrante).

A avaliar pela insegurança que os magistrados revelaram quanto ao valor jurídico da Acta da Consulta Comunitária na protecção dos direitos das comunidades locais, pela tendência de classificação desse instrumento como sendo essencialmente de carácter administrativo, por parte das diferentes categorias profissionais entrevistadas, incluindo Administradores Distritais e técnicos das entidades estatais ligadas a administração da terra e dos recursos naturais, pela necessidade identificada pelos especialistas estudiosos da matéria, de se criar uma prova visível com base em registos dos processos em entidades públicas competentes o bastante para o efeito, pela praticidade de com maior obrigatoriedade se deixar em posse das comunidades locais uma cópia do processo de igual valor, a introdução de um *contrato*, anexo a Acta da Consulta Comunitária como parte integrante desta, anexo ao processo da consulta comunitária em si, ou como um processo independente que se segue para selar o entendimento entre as partes, parece apresentar-se como uma solução prática, rápida, e pouco ou nada onerosa, de protecção jurídica dos DUAT's das comunidades locais e de integração do capital dos investidores privados no processo de desenvolvimento do país.

Essa seria a base jurídica eficaz para, no caso de a área pretendida não estar ‘livre e sem ocupantes’ apoiar a elaboração dos pareceres dos Administradores Distritais sobre “os termos pelos quais se regerá a parceria entre os titulares do direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação e o requerente”.

Essa abordagem significa igualmente pressupor que para a justa protecção dos direitos das partes, e sobretudo das comunidades locais, como parte mais vulnerável, na resolução de conflitos, normalmente levada a cabo por um conjunto multidisciplinar de actores individuais e colectivos, dever-se-ia privilegiar o máximo possível, a observância dos acordos estabelecidos entre as partes mesmo nos casos em que se tem por referência apenas as Actas das Consultas Comunitárias.

9. AS BASES TÉCNICO-JURÍDICAS DO ESTABELECIMENTO DE UM CONTRATO DE PARECERIA ECONÓMICA ENTRE COMUNIDADES LOCAIS E INVESTIDORES PRIVADOS NO ACESSO E USO DA TERRA E DOS RECURSOS NATURAIS EM MOÇAMBIQUE – Notas para Discussão

9.1 Considerações Preliminares

Ao longo do nosso estudo vimos demonstrando a fraqueza dos mecanismo de consulta comunitária e da delimitação de terras quando tomados *de per si* como instrumento de defesa dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra das comunidades locais.

No capítulo 8, que antecede trouxemos à colação alguns exemplos elucidativos da nossa tese. Demonstramos também que uma das maiores causas de conflito de terra envolvendo as comunidades locais e investidores ou entre aquelas e o Estado, prende-se com a ausência de transparência nos processos de consulta comunitária e tal omissão acaba por excluir vários membros das comunidades locais do próprio processo de transmissão do DUAT para terceiros, colocando em causa os seus direitos e interesses legalmente protegidos.

Finalmente, defendemos que a própria acta de consulta comunitária não declara clara e objectivamente os direitos e obrigações das partes envolvidas na aquisição/transmissão do DUAT, quando muito fá-lo de uma forma genérica sem aquele compromisso rigoroso que normalmente encerram os contratos.

Presentemente, cumpre-nos avançar com algumas propostas básicas que, em nossa opinião, julgamo-las sustentáveis do ponto de vista da sua materialização concreta, assim como na perspectiva de dotar as partes envolvidas numa relação material controvertida sobre o DUAT, de instrumentos de defesa dos seus direitos e interesses que se mostrem mais consistentes e eficazes em face das instâncias administrativas, judiciárias e comunitárias.

Saliente-se que não nos ocorre de forma alguma subestimar a importância os processos de delimitação no contexto mais amplo de aquisição dos títulos de usos e aproveitamento da terra, simplesmente entendemos que tal processo visa o ordenamento do espaço territorial das comunidades locais, impondo limites claros e objectivos entre umas comunidades e outras.

Em contrapartida, os instrumentos de defesa dos direitos comunitários de uso e aproveitamento da terra visam por um lado delimitar objectivamente e proteger os direitos interesses das partes envolvidas na aquisição/transmissão do DUAT e, por outro lado, assegurar que caso de conflito sobre o DUAT, o julgador possa fixar os direitos das partes com base nesses instrumentos.

Assim propomos as seguintes medidas estratégicas:

1. Aperfeiçoamento do processo de consulta comunitária de modo a:
 - Conferir-lhe maior transparência e autonomia em face do Parecer da Administração.
 - Conferir ao processo da consulta comunitária um escopo mais amplo do que apenas a determinação do Estatuto jurídico da área pretendida (se é livre e não tem ocupantes).
2. Estabelecer um mecanismo que ofereça garantias mais eficazes de protecção dos direitos das partes nas transações dos DUAT's

9.2 Aperfeiçoamento dos Processos de Consulta

9.2.1 Fundamentação Técnico-jurídica

O aperfeiçoamento dos processos de consulta remete-nos a necessidade da sua regulamentação específica.

Racionalidade subjacente à proposta: A legislação tem-se revelado ineficaz em face dos objectivos que a mesma visa alcançar: Os conflitos de terra que temos vindo a reportar encerram o efeito perverso da aplicação da Lei de Terras e do seu respectivo Regulamento.

O artigo 13º /3 da LT prescreve:

“O processo de titulação do direito de uso e aproveitamento da terra inclui o parecer das autoridades administrativas locais, precedido de consulta às respectivas comunidades para efeito de confirmação de que a área está livre e não tem ocupantes”.

Por sua vez, o artigo 27º do Regulamento da Lei de Terras reafirma que os processos de titulação importam um parecer da Administração do Distrito e consulta às comunidades locais.

Mas, nem a Lei de Terras nem tão pouco o respectivo regulamento esclarece algo que seja sobre os procedimentos da consulta à comunidade.

O numero 2 do artigo 27º, apenas elenca as entidades que farão o “trabalho conjunto”, acreditamos nós que tal “trabalho conjunto” seja o da consulta comunitária. Nesse contexto, o legislador indica um conjunto de entidades que devem realizar o referido “trabalho conjunto”, designadamente, os Serviços de Geografia e Cadastro, o Administrador do Distrito ou seu representante e a Comunidade local. Esse trabalho conjunto deve produzir um resultado que deve ser reduzido a escrito (acta de consulta a comunidade) e assinado por um mínimo de três e máximo de nove representantes da comunidade local.

9.2.2 Conclusões Práticas Resultantes da Interpretação das Normas

- O procedimento da consulta comunitária apenas visa a determinação do estatuto jurídico da área pretendida, se é livre e não tem ocupantes. Esta conclusão decorre directamente da própria norma. Porém, na prática, o processo de consulta comunitária inclui uma negociação tendo em vista a transferência do DUAT da esfera jurídica da comunidade local para outra entidade.
- O processo da consulta comunitária não está devida e satisfatoriamente regulamentado e, conseqüentemente, processa-se de acordo com o livre arbítrio dos actores nele envolvidos.

Esta conclusão decorre da própria consagração da lei de terras e do próprio regulamento que não reservam nenhuma secção especial para proclamar os termos em que deve ser realizada a consulta comunitária, mesmo sabendo-se que a mesma é determinante para o sucesso ou insucesso das fases subseqüentes de todo o processo de titulação do DUAT.

A mesma conclusão decorre também da maioria dos conflitos de terra emergentes, que resultam de processos de consulta desregrados e que excluem vários membros

das comunidades locais apesar de se lhes reconhecerem direitos e interesses legítimos a salvaguardar.

A acta de consulta é um mero acto instrumental que habilita a Administração do Distrito a produzir um Parecer sobre o pedido de aquisição do DUAT.

Esta conclusão decorre da redacção da própria lei que prescreve:

“O processo de titulação do direito de uso e aproveitamento da terra inclui o parecer das autoridades administrativas locais, precedido de consulta às respectivas comunidades...”

Com esta redacção da norma, o parecer da Administração do Distrito parece gozar de primazia sobre a acta de consulta. A nosso ver, esta redacção tem trazido consequências negativas ao nível da interpretação subjectiva/psicológica dos requerentes de DUAT's assim como dos próprios agentes do Estado adstritos ao processo de consulta. Em termos práticos, o que interessa aos requerentes é recolher no mínimo 3 assinaturas dos membros da comunidade e, nessa óptica, “tudo vale para se obter a acta de consulta”, porquanto, a mesma constitui um requisito formal para se obter o Parecer da Administração (requisito de substância) e, em acto contínuo, a regularização de todo o processo de titulação do DUAT.

A nosso ver, na redacção da lei de terras e/ou do seu regulamento o procedimento da consulta comunitária deve merecer um destaque autónomo em face do Parecer da Administração e se lhe deve revestir de um requisito de substância de cuja inobservância ou observância irregular, deve gerar a nulidade de todo o processo de tramitação do DUAT, por colocar em causa direitos e liberdades fundamentais da comunidade.

9.2.3 Fundamentos Contextuais da Proposta

Entendemos nós que a regulamentação deve privilegiar os valores da transparência, imparcialidade e segurança jurídica.

O valor da transparência que aqui invocamos decorre do facto de a pesquisa nos revelar que a maior parte dos conflitos de terra que ocorrem resultam do facto de o processo da consulta decorrer sem envolvimento da maioria dos interessados da comunidade local.

O valor da imparcialidade é aqui chamado a colação pelo facto de termos chegado a conclusão de que as entidades intervenientes no processo de consulta são todas parte interessada no processo, isto é não existe nenhuma entidade desinteressada ou imparcial no processo: o Estado é interessado porque está comprometido com a atracção do investimento público e/ou privado; As comunidades locais porque têm direitos e interesses próprios a salvaguardar em caso da transladação do DUAT da sua esfera para outra entidade; o investidor porque é o requerente, portanto principal interessado pela aquisição do DUAT.

Entendemos nós que com esta distribuição de interesses por vezes antagónicos dificilmente será possível conciliar os vários interessados em jogo nas transações do DUAT. Por este motivo propomos que sejam envolvidos nos processos de consulta comunitária outros actores independentes com a função de serem facilitadores do processo.

O valor da segurança jurídica orienta-nos para o sentido de que os acordos plasmados na acta da consulta comunitária devem ser vinculativos para as partes outorgantes e devem inclusivamente ser invocados sempre que necessário por qualquer dos interessados em qualquer instância de direito incluindo em tribunal.

9.2.4 Ampliação do Escopo da Consulta

Quanto a nós o processo de consulta não deve apenas determinar o estatuto jurídico da área pretendida. Deve inclusivamente conter declarações pré negociais mais relevantes do DUAT, assim como os princípios fundamentais que as partes interessadas devem respeitar em caso de o negócio sobre o respectivo DUAT vier a concretizar-se e, por último, o prazo dentro do qual o “negócio” se deve realizar.

Para a devida Garantia dos Direitos das partes por via de um contrato escrito celebrado entre comunidade local e a entidade interessada no DUAT sugere-se que a comunidade local e a entidade requerente do DUAT devem salvaguardar os seus direitos e obrigações com base num contrato escrito, rubricado pelos mandatários da comunidade local e pela contraparte no “negócio”(entidade pública ou privada) e reconhecido por uma entidade pública qualificada. Entendemos que este instrumento tem fundamento no valor da segurança jurídica cujo interessa as contrapartes no negócio assim como ao próprio Estado, na medida em que o instrumento em si, irá delimitar os direitos e obrigações das partes no momento da execução do contrato, assim como em caso de conflito entre ambos.

10. CONCLUSÕES

O presente estudo tinha como objectivos analisar os aspectos fracos das garantias jurídicas de defesa dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra das Comunidades Locais e, com base nisso, propor mecanismos para a sua maior protecção, promovendo simultaneamente a integração do capital de investimento privado e estatal e o desenvolvimento económico baseado na justiça social e de forma equitativa, sustentável e harmonioso.

Para tal, procurou-se identificar mecanismos legais que se mostrassem mais eficazes na protecção dos direitos das partes no acesso e uso d terra e dos recursos naturais, incluindo nos processos de resolução de conflitos entre as comunidades locais, os investidores privados e o Estado.

A metodologia usada para a realização do trabalho baseou-se fundamentalmente na análise de estudos de caso de conflitos e de parcerias entre as comunidades locais, os investidores privados e o Estado, e mostrou-se adequada aos objectivos do estudo, tendo possibilitado a identificação de soluções de protecção mais eficaz dos direitos das partes, com especial destaque para as comunidades locais, no contexto da própria legislação da terra.

Os resultados da análise minuciosa dos casos de conflitos e parcerias tendem a revelar que nem as consultas comunitárias – incluindo as Actas das Consultas Comunitárias –, nem os processos de delimitação das terras das comunidades locais constituem aspectos juridicamente eficazes de protecção dos direitos das partes, especialmente das comunidades locais.

Os dados parecem revelar que a vigência de um contrato, acordo, ou memorandum de entendimento elaborados de forma técnico-jurídica aceitável, acautelando adequadamente os direitos e obrigações das partes, constitui o mecanismo mais adequado de protecção de direitos no acesso e uso dos recursos naturais, com o poder de se tornar o elemento objectivo no qual se procuram apoiar os discursos argumentativos das partes, e assim facilitando a judicialização dos conflitos.

Nessa base, foi possível desenvolver algumas notas de discussão para a elaboração de uma proposta de protecção jurídica dos Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra das Comunidades Locais, fundada na figura de um contrato de parceria económica entre as partes, reforçando-se assim o núcleo que se tem revelado a fonte dos conflitos e da consequente perda dos direitos das comunidades locais diante dos investidores privados e

do estado, designadamente as consultas comunitárias e as respectivas Actas das Consultas Comunitárias.

Consequentemente, a proposta vai igualmente no sentido de se orientar os mecanismos e processos alternativos de resolução de conflitos a uma maior valorização dos acordos e entendimentos resultantes das consultas comunitárias, sobretudo quando estes se encontrem estabelecidos em forma de contratos possíveis de serem usados como base de negociação mais objectiva e mais justa.

Bibliografia

1. Baleira, Sérgio & Almeida, Irene. et al (2008). Parcerias Económicas entre Comunidades Locais e Investidores Privados. CFJJ/IFAD. Matola, Outubro de 2008.
2. Calengo E. I., André. Relatório do Estudo sobre Processo das Delimitações de Terras Comunitárias em Cabo Delgado, Manica e Gaza. iTC-DFID. Maputo, Fevereiro 2009.
3. Cau, Boaventura & Norfolk, Simon. Relatório de Pesquisa sobre “As Consultas Comunitárias Realizadas na Província da Zambézia – Uma visão do processo, acordos e entendimentos entre comunidades locais e investidores”. MADER/World Vision/ ORAM. Land Tenure Component. Zambézia , Dezembro 2001.
4. Constituição da República de Moçambique. Assembleia da República, Plural Editores, Novembro de 2004.
5. De Wit, Paul V. Land Conflict Management in Mozambique – Case study of Zambézia Province. Land Tenure Service. FAO, February 2002.
6. Decreto 50/2007, de 16 de Outubro. Altera o Artigo 35 do regulamento da Lei de Terras.
7. Decreto n.º 50/2007, de 16 de Outubro (introduz a emenda ao artigo 35 do Regulamento da Lei de Terras).
8. Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro. Regulamento da Lei de Terras.
9. Diploma ministerial n.º 29-A/2000, de 17 de Março. Anexo Técnico do Regulamento da Lei de Terras.
10. Rafael, Suizane. “Conflito em Sanga Continua – Comunidades exigem reinício do Programa Chipange Chetu” in Semanário Independente Faísca. 3 de Agosto de 2006.
11. Resolução n.º 10/95, de 17 de Outubro. Política Nacional de Terras.
12. Tanner, Christopher & Baleira, Sérgio (Coord.). 2004. Conflitos de Terra, Ambiente e Florestas e Fauna Bravia. Centro de Formação Jurídica e Judiciária (FJJ)/FAO. Matola, 2004.

13. Tanner, Christopher & Baleira, Sérgio et al. (2006). “Mozambique’s Legal Framework for Access to Natural Resources: The Impact of New Legal Rights and Community Consultation on Local Livelihoods”. In LSP Working Paper 28. FAO, 2006.