

Não é uma questão de fazer ou não fazer – é uma questão de como fazer



ESTUDO SOBRE TERRAS COMUNITÁRIAS

PROVÍNCIA DO NIASSA MOÇAMBIQUE

**Gunilla Åkesson
André Calengo
Christopher Tanner**

Outubro de 2008

Este relatório resulta de um estudo independente encomendado pela Asdi. As opiniões apresentadas são dos consultores e não reflectem necessariamente as opiniões da Asdi.

Summary

Background

The main aim of this study was to assess, within the context of the Malonda Programme in Niassa Province, the implementation of community consultations and negotiations as well as the delimitation and demarcation of community land. These activities had been carried out within the context of requests from several investors concerning the Right to Use and Exploit Land (Portuguese acronym DUAT, *Direito de Uso e Aproveitamento de Terra*), in order to create wide commercial forest plantations in Niassa. The Malonda Programme enjoyed – and still enjoys – strong support from the Swedish Government that, in addition to its own funding and the subsequent economic growth, seeks to ensure that there is active participation from the local population in this dynamic development process.

The assumption is that the Rights to Use and Exploit Land (DUATs) acquired by the population under the Land Law (*Lei 19/97*) underpin a negotiation process that will result in i) a fair division of the territory necessary for investment between communities and business interests; ii) a series of concrete benefits that may reduce poverty and open up a new sustainable and equitable socio-economic development path for everyone.

There are also recommendations, based on the conclusions drawn from this study, to improve the programme and to ensure that these targets are achieved in an efficient manner.

The study was carried out in April, May and June 2008 and involved a series of interviews with key actors in the province and at central level, as well as three weeks' field work in the local communities. Other business interests were also contacted and areas outside the direct scope of the Malonda Programme were visited for comparative purposes, including the Chipanje Chetu area in the Sanga District and the community tourism project, Mandla Wilderness, in Lago District.

Context

The document begins with a brief history of Malonda Programme, which was designed to encourage private investment and to promote a dynamic economy in the province, focusing on the linkages between new investors (in the commercial area) and small producers. When several forest investors showed great interest in identifying large areas of land on which to start plantations, attention was drawn to the issue of how to promote this process and at the same time maintain a respectful, significant social and environmental impact.

For this reason, the Malonda Programme began as a facilitator of this process in 2005 and took over the old DUATs in the unsuccessful Mozagrus Programme's areas, as well as the DUATs on huge new areas. (Altogether it is a question of some hundreds of thousands of hectares that the different investors wish to plant.) This acquisition of DUATs was aimed at simplifying access to land for investors who were going to enter into partnership with Malonda to fulfil their plans. The process was preceded by a local

community sensitisation phase aimed at the delimitation of areas covered by DUATs acquired through occupation. The aim was to, based on recognition of local DUATs, go ahead to a negotiation and partnership phase between investors and local communities, anticipating a series of mutual gains – mainly access to land for investors and the retention of sufficient land for community use, in addition to the communities' part of the economic and social benefits from the investments.

The study also looks into the Land Law itself as the legal framework for the whole programme. Items and key principles are emphasised which should have guided the implementation of the programme, including:

- the Constitutional basis of the DUATs acquired under the Land Law;
- the nature of the DUAT as a private and strong right, which is not easily taken away from its holder;
- the necessity of the provincial government and of other actors to respect these rights when they make their plans or any decisions to grant new rights;
- the mechanisms made available by the Law and its regulations to i) approve and ii) define the limits of local DUATs (the process of *delimitation*); and to ensure that these rights are recognised and taken into account in the investment process (the *community consultations* mechanism that results in partnership between the investor and the original rights holders, the local communities).

In this context we stress the two different and complementing roles of local communities and the internal structures of social and economic management:

- as subjects of the DUATs, in turn granting more individualised DUATs to their hundreds and even thousands of members, following the standards and customary practices of the region (Article 12 of Law 19/97);
- as actors in land administration (Article 24 of Law 19/97), participating through consultations to grant new DUATs to entities that are from outside the communities, including to investors;

Issues of the 'local community', as defined in Article 1, Nr 1 of Law 19/97, were also stressed, namely:

- a group of families and individuals with an organisation and social cohesion of their own;
- who share 'common interests' and aim at safeguarding their productive, housing and socio-cultural resources;
- that comprises the space or territory they *occupy*, in principle beneath the territorial constituency of the locality;

- this occupation is understood in respect of its use for production purposes (based on an understanding of the local production systems) and of its other social purposes (including *areas of expansion* for future use, areas of cultural importance etc.)

It is noted in this context that the Law does not mention or award traditional leaders any explicit roles as they are regarded more as a way of customary public management, while the DUAT is something private, an actual right belonging to the communities and their members, subject to the principle of being *co-holders* which demands democratic and universal participation of its members in the processes of resource management, highlighted in their decisions when considering the arrival of investors for their land.

Findings

The study found a complicated situation that was sometimes very tense within the communities, mostly in the areas that are now being planted by investors, but also in the context of the larger 'space' that is required in the long run but which is, for the time being, not under active processing by these investors.

It was found that while preparing and building the delimitation teams, account was taken of rules stipulated in the Technical Annex of the Land Law Regulations concerning production systems, historical occupation, social organisation etc. All the participating members and technicians were included in the creation of the brigades formed to carry out the field work.

However, the study found a situation where i) some of the communities delimited are very large (more than hundred thousand of hectares) and ii) delimitations that in practice do not respect key issues contained in the definition of local community in the Law, iii) delimitations were, in fact, made according to 'political-religious-local' entities (*sultanates and Régulo-realms etc*) and not local communities according to the Law 19/97.

A trend towards working with traditional leaders only and at the highest level instead of favouring grassroots leaders and those more linked to the different villages and families resulted in the marginalisation of the population which is becoming increasingly afraid of the impact of the plantations on their access to the land they need to maintain their extensive production systems.

Due to a series of circumstances and pressures, activities were mixed together that should have been carried out separately, and in the right order, namely the process of previous delimitation to establish where local rights lie, followed by the application of the compulsory mechanism required by the Law, the community consultation. Actually, the aim of the delimitations has changed and they are no longer implemented to prove and delimitate existing DUATs before consultations, but to identify the areas that are to be granted to investors (which should be the focus of the consultation *once the communities have been delimited and once the communities are organised and capable of becoming involved in the negotiations concerning their land*).

The accumulated result of this series of mistakes and erroneous application of the legislation, including the incorrect use of Decree 15/2000 by ignoring the private context of the DUATs and their different holders, created an explosive situation in some places and widespread concern in the entire region affected by the Malonda Programme and outside businesses. All this in spite of the good intentions and the considerable efforts made by the technicians and the people responsible for the programme.

It is obvious that, for the majority of the population affected in the countryside:

- they know nothing about the proposed investment programme and its social targets (including the implementation of a Local Development Fund, FDC) which is expected to guarantee concrete benefits for the population;
- they were not consulted in the proper sense of the term as provided for in the Law, nor do they participate in a conscious manner in decisions about their land, based on a clear understanding of what the investors want;
- they now feel extremely threatened and harmed by the first actions taken by the investors, who in some areas are actually surrounding the villages and dramatically restricting the population's access to the land they need to be able to maintain their crop rotation/fallow land system and other central features of their traditional production;
- the relationship between communities and investors is unbalanced in all aspects because communities are weak in relation to investors.

Conclusions

The study found that:

- In spite of the good intentions declared in the objectives of the programme and the efforts to implement them according to the principles in the Land Law, the process has seen a series of mistakes which, if not corrected in a timely manner, may jeopardise all the strategic aims of the programme, including the target of promoting private investment on a sustainable basis in harmony with local communities and so sharing the economic, environmental and social benefits with them;
- a series of misinterpretations of the concept 'local community' has resulted in large communities being 'delimited' and without a proper process of full participation by all the co-holders;
- the consultations were neither conducted in a manner that enabled the involvement and knowledge of most community members as far as the effects of investor operations were concerned, in particular on the day-to-day operation levels of the 'local communities', and in this context we highlight the failure to explain and inform the population about:
 - the realities of a plantation economy (and its actual impact on access to land);

- the (express) intention of the programme to initiate mitigation and adaptation measures that may compensate local residents for their reduced access to land (agricultural projects with new techniques, diversification, new employment in the regional economy, etc.).
- the lack of direction and progress in the implementation of the Community Development Fund, something that consultants Madureira and Tanner found to be essential *from the outset and an integral part* of the programme, was a strategic mistake with great implications for the current level of tension and fear about the future by the populated affected;
- some leaders clearly followed their own agenda without obeying the democratic and participatory principles inherent in the legislation and in local rules of social behaviour;
- the technicians involved were not well prepared (nor properly instructed by their seniors) in order to conduct a consultation process aimed not only at guaranteeing sufficient ‘community areas’ for local production but also a series of *agreements and contracts* between the population and investors that may generate concrete economic, environmental and social benefits as a result of active, economic participation in the investment itself and in its connected projects.

In spite of all this, the main conclusion is that the initial vision of Malonda as a private investment process which, taking into account local rights and guided by principles of equity, sustainability and participation, can reduce poverty and vitalise the local and provincial economy *is still valid*.

So, the question is not whether to abandon this vision, but rather how to adjust its implementation and to introduce new elements in order to guarantee its proper completion.

Recommendations

- that technicians involved in the programme be given additional training in the application of the Land Law (and other laws concerning natural resources) as rural development tools, anticipating an active partnership between local holders of DUATs on one hand and investors on the other;
- that the structures in the provincial and local governments understand their role as *facilitators and mediators* in the processes triggered by the investments;
- that delimitations are *completed*, respecting the limits that existed *before granting new DUATs*, with Certificates properly issued and transferred to the communities;
- that the consultation process be repeated with the aim of:

- involving all community members as *co-holders*, with a leadership legitimately identified and representative in the terms of the relevant land legislation;
 - ensuring that the needs of women and men, including those in the most vulnerable socio-economic groups, are respected during this process;
 - explaining the reality of the investment;
 - agreeing definitely on the use of land in relationship to the areas that have not yet been planted;
 - guaranteeing offsetting and/or compensation measures for peasants whose fields and crops have been affected;
 - explaining and guaranteeing the availability – based on financial contributions by investors – of mitigation and adaptation measures that may counteract the negative effects of investments, and of activities to stimulate positive development (vocational training for young people in new skills, rural extension projects, agricultural marketing, access to improved and adapted technologies and to production means and inputs, wells etc. etc.)
 - adapting activities to the different conditions in each area, to the needs expressed by peasants, to the existing knowledge among peasants and considering the division of tasks between women and men.
 - stimulating effective participation of local communities in land issues in order to improve management of natural resources, maintain biodiversity and create a sustainable environment.
- once agreement is reached over the areas to be ceded to the investors and what the conditions are, the Certificates of Delimitation must be legally adjusted with Addendums (*averbada*) indicating the new limits once the areas to be ceded to the investors are taken away from the original
 - the Malonda DUATs should also be similarly adjusted with appropriate legal attachments, indicating changes in their limits that result from the new consultation process outlined above (new areas ceded by the communities, areas that have been returned to the communities);
 - that the FDC funds be created and implemented *as soon as possible and with the total participation of the communities, become **theirs** and are properly set up from a legal viewpoint with administrative and financial autonomy;*
 - that surveys of, and research on, households in Niassa province be intensified.

SUMÁRIO

Antecedentes

O estudo teve como objectivo principal avaliar, no contexto do Programa Malonda na Província do Niassa, a implementação das consultas e negociações comunitárias, bem como os processos de delimitação e demarcação de terras junto das comunidades abrangidas. Estas acções foram realizadas no contexto de pedidos por parte de vários investidores do Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT), com o fim de criar vastas plantações florestais comerciais no Niassa. O Programa Malonda teve – e ainda tem – um forte apoio do Governo da Suécia que, para além do próprio investimento – e do conseqüente crescimento económico, procura assegurar que haja uma participação activa da população local neste processo dinâmico de desenvolvimento.

O pressuposto é que os Direitos de Uso e Aproveitamento de Terra (DUATs) adquiridos pela população ao abrigo da Lei de Terras (Lei 19/97) sirvam de base para um processo negocial, que vai resultar, a) numa justa divisão do território pretendido para o investimento entre as comunidades e as empresas; e b) numa série de benefícios concretos que possam reduzir a pobreza e abrir um novo caminho de desenvolvimento socio-económico sustentável e equitativo para todos.

Com base nas conclusões do estudo também se apresentam recomendações para melhorar o programa e assegurar que estes objectivos sejam efectivamente atingidos.

O estudo realizou-se em Abril, Maio e Junho de 2008, e envolveu uma série de entrevistas com actores chave na província e a nível central, bem como três semanas de trabalho de campo junto das comunidades locais. Também foram ouvidas outras empresas e foram visitadas outras áreas fora do âmbito directo do Programa Malonda, para fins comparativos, incluindo a área de Chipanje Chetu no Distrito de Sanga e o projecto turístico comunitário Manda Wilderness no Distrito do Lago.

Contexto

O documento começa com um breve historial do Programa Malonda, que é um programa que fora concebido para incentivar o investimento privado e promover uma economia dinâmica na província, com foco nas ligações entre os novos investidores (na área comercial) e os pequenos produtores. Quando surgiu o grande interesse por parte de vários investidores florestais em encontrarem grandes áreas de terra para fazer plantações, a atenção voltou-se para o assunto de como promover este processo e ainda ao mesmo tempo manter um impacto social e ambiental digno e significativo.

Foi assim com estes propósitos que o Programa Malonda entrou como facilitador deste processo em 2005 tendo assumido os antigos DUATs sobre as áreas do falhado programa Mozagrius, bem como os DUATs sobre novas áreas enormes. (Em conjunto trata-se de centenas de milhares de hectares que os diferentes investidores pretendem plantar). Esta aquisição de DUATs teve como objectivo simplificar o acesso à terra pelos investidores, que iam entrar em parceira com Malonda para fazer os seus esquemas. O processo foi precedido de uma fase de sensibilização das comunidades locais, tendo em vista a delimitação das áreas cobertas por DUATs adquiridos por ocupação. A intenção era avançar com base no reconhecimento dos DUATs locais, para uma fase de negociação e parceria entre os investidores e as comunidades locais, prevendo uma série de ganhos mútuos – principalmente o acesso à terra do lado dos investidores e a garantia de terras suficientes para as comunidades para além da participação destas em benefícios económicos e sociais dos investimentos feitos.

O estudo também se debruça sobre a própria Lei de Terras, como o quadro jurídico de todo o programa lançado. Sublinham-se pontos e princípios chave que deveriam ter orientado a implementação do programa, incluindo:

- a base Constitucional dos DUATs adquiridos ao abrigo da Lei de Terras;
- a natureza do DUAT como um direito privado e forte, que não é facilmente tirado aos seus titulares;
- a necessidade por parte do Governo provincial e dos outros actores de respeitarem estes direitos quando fazem os seus planos e quando tomam qualquer decisão de atribuição de novos direitos;
- os mecanismos disponibilizados pela Lei e pelos seus Regulamentos, para a) provar e b) definir os limites dos DUATs locais (o processo de *delimitação*); e para garantir que estes direitos são reconhecidos e tomados em conta no processo de investimento (o mecanismo de *consultas comunitárias*, que resulta em parcerias entre o investidor e os titulares originais, as comunidades locais).

Neste contexto destacam-se os dois papéis diferentes e complementares das comunidades locais e das estruturas internas de gestão social e económica:

- como sujeitos do DUAT, por sua vez atribuindo DUATs mais individualizados aos seus centenas e até milhares de membros, seguindo as normas e práticas costumeiras da região (Artigo 12 da Lei 19/97);
- como actores na administração de terra (Artigo 24 da Lei 19/97), participando através das consultas na atribuição de novos DUATs a entidades estranhas às comunidades, incluindo aos investidores;

Salientam-se também os aspectos da ‘ comunidade local’ como definida no Artigo 1, número 1 da Lei 19/97, nomeadamente:

- um agrupamento de famílias e indivíduos, com uma organização e coesão social próprias;
- que compartilham ‘ interesses comuns’, visando a salvaguarda dos seus recursos produtivos, habitacionais, e socio-culturais;
- que engloba um espaço ou território que eles *ocupam*, em princípio, não ultrapassando a circunscrição territorial da localidade;
- uma ocupação que é entendida em função do seu uso para fins produtivos (com base num entendimento dos sistemas de produção locais) e dos outros fins sociais (incluindo *áreas de expansão* para uso futuro, áreas de importância cultural; etc.).

Nota-se neste contexto que a Lei não menciona nem confere um papel explícito às lideranças tradicionais, vistas mais como uma forma de gestão pública consuetudinária, quando o DUAT é algo privado, um direito real e na posse das comunidades e dos seus membros, sujeito aos princípios da *co-titulariedade* que exige uma participação democrática e universal dos seus membros nos processos de gestão dos recursos, com destaque nas decisões tomadas em relação à chegada de investidores às suas terras.

Constatações

O estudo encontrou uma situação complicada e às vezes muito tensa nas comunidades, principalmente nas áreas agora sendo plantadas pelos investidores, mas também no contexto maior do ‘espaço’ pretendido a longo prazo mas agora não activamente atingido pelos mesmos.

Constatou-se que na preparação e formação das equipas de delimitação se tiveram em conta as regras estipuladas no Anexo Técnico do Regulamento da Lei de Terras. Todos os elementos participativos, e técnicos – sistema de produção, ocupação histórica, organização social etc. – foram bem incluídos na formação das brigadas criadas para fazer o trabalho no terreno.

Porém, o estudo encontrou uma situação onde a) algumas das comunidades delimitadas são enormes (mais de cem mil hectares); e b) delimitações que na prática não respeitaram os aspectos chave contidos na definição da comunidade local na lei; c) e efectuaram, de facto, delimitações de entidades ‘políticas-religiosas-locais’ (*sultanatos e regulados, etc.*) e não comunidades locais como previstas na Lei 19/97.

Uma tendência para trabalhar somente com as lideranças tradicionais, e do nível mais alto em vez de se privilegiarem os líderes da base e mais ligados às diversas aldeias e famílias, o que está a resultar num sentido de marginalização por parte da população, que tem um medo crescente do impacto das plantações no que concerne ao seu acesso à terra necessária para manter os seus sistemas de produção extensiva.

Devido a uma série de circunstâncias e pressões houve uma mistura de acções que deviam ter sido bem distintas e realizadas na ordem correcta, nomeadamente o processo de delimitação prévia para estabelecer onde recaem os direitos locais, e a seguir, a subsequente aplicação do mecanismo obrigatório exigido pela Lei, a consulta comunitária. Neste sentido o objectivo das delimitações mudou, não sendo provar e delimitar os DUATs existentes antes da consulta, mas sim já identificando quais as áreas que devem ser atribuídas aos investidores (que devem ser foco da consulta *uma vez delimitadas as comunidades, e uma vez que as comunidades são organizadas e capazes de se envolver nas negociações sobre as suas terras*).

O resultado acumulado desta série de erros e da má aplicação da legislação, incluindo a recorrência incorrecta ao Decreto 15/2000 ignorando-se o contexto privado dos DUATs e dos seus diversos titulares, criou uma situação explosiva em alguns lugares e de inquietação generalizada em toda a região afectada pelo Programa Malonda e por outras empresas. Isto apesar das boas intenções e dos evidentes esforços realizados pelos técnicos e responsáveis do programa.

É evidente no campo que a maioria da população afectada:

- não sabe nada sobre o proposto programa de investimento e dos seus objectivos sociais (incluindo a implementação de um Fundo de Desenvolvimento Local-FDC) que se espera venham a garantir benefícios concretos para estas;
- não foi consultada no sentido próprio do termo como previsto na lei, e nem participou conscientemente nas decisões sobre a sua terra, com base num entendimento claro do que os investidores pretendiam;
- se sente agora altamente ameaçada e prejudicada pelas primeiras acções dos investidores, que em algumas áreas estão a cercar as aldeias e a restringir dramaticamente o seu acesso à terra necessária para manter o sistema de pousio e outros elementos centrais do seu sistema tradicional de produção;
- a relação entre as comunidades e os investidores é em todos os aspectos desequilibrada porque as comunidades têm uma posição fraca em relação ao investidor.

Conclusões

O estudo achou que:

- Apesar das boas intenções declaradas nos objectivos do programa e dos esforços em implementá-los de acordo com os princípios da Lei de Terras o processo conheceu uma série de erros que, se não forem atempadamente corrigidos, poderão pôr em causa todos os objectivos estratégicos do programa incluindo o objectivo de promoção de um investimento privado em bases sustentáveis e de harmonia com as comunidades locais e de partilha com os benefícios económicos, ambientais e sociais com estas;
- uma série de más interpretações do conceito ‘ comunidade local’, resultaram em comunidades vastas ‘delimitadas’ e sem um processo adequado de participação massiva por parte de todos os co-titulares;
- as consultas também não foram realizadas de uma forma que permitisse o envolvimento e conhecimento da vinda dos investidores por parte do maior número de membros das comunidades, em particular aos níveis mais cotidianos das ‘comunidades locais’, salientando-se neste contexto a falha de não explicar e informar as populações sobre:
 - a realidade da economia de plantações (e o seu impacto real no acesso à terra);
 - a intenção (expressa) do programa de iniciar medidas de mitigação e adaptação que possam compensar os residentes locais pelo reduzido acesso à terra (projectos agrícolas com novas técnicas, diversificação, novos empregos na economia regional, etc.).
- a falta de direcção e progresso na implementação do Fundo de Desenvolvimento Comunitário, algo constatado pelos consultores Madureira e Tanner como essencial *desde o início e como parte integrante* do programa. Este foi um erro estratégico com grandes implicações para o nível actual de tensões e de sentimento de medo perante o futuro por parte da população afectada;
- alguns dos líderes seguiram nitidamente agendas próprias, sem obedecer aos princípios democráticos e participativos inerentes à legislação e à própria convivência local;
- os técnicos envolvidos não se apresentam bem preparados (nem orientados pelos seus superiores) no sentido de conduzirem um processo de consulta que visa, não somente a garantia sobre as ‘áreas comunitárias’ adequadas para a produção local, mas também uma série de *acordos e contratos* entre a população e os investidores que pudessem trazer benefícios económicos,

sociais e ambientais concretos, provenientes de uma participação activa e económica no próprio investimento e nos projectos.

Apesar de tudo isto, a conclusão principal é que a visão inicial da Malonda de um processo de investimento privado que, tomando em conta os direitos locais e guiado por princípios de equidade, sustentabilidade e de participação, possa reduzir a pobreza e dinamizar a economia local e provincial, *ainda é válida*.

Portanto, a questão não é pôr de lado esta visão, mas resolver como ajustar a implementação e introduzir novos elementos para garantir a sua realização.

Recomendações

- que os técnicos envolvidos sejam formados (um tipo de reciclagem) na utilização da Lei de Terras (e das outras leis na área dos recursos naturais) como ferramentas de desenvolvimento rural, prevendo uma parceria activa entre titulares locais de DUATs adquiridos, de um lado, e os investidores, do outro;
- que as estruturas do Governo provincial e local entendam o seu papel como *facilitador e mediador* nos processos desencadeados pelo processo de investimento;
- que se *concluam* as delimitações, com base nos limites *antes da atribuição dos novos DUATs*, com Certidões devidamente emitidas e entregues às comunidades;
- que o processo de consulta seja repetido, com a intenção de:
 - envolver todos os comunitários como *co-titulares*, com uma liderança legitimamente identificada e sendo representativa nos termos da legislação de terras;
 - garantir que as necessidades de mulheres e homens também dos grupos sócio-económicos mais vulneráveis são respeitadas neste processo;
 - explicar a realidade do investimento;
 - concordar definitivamente sobre o uso da terra em relação às áreas que ainda não foram plantadas;
 - garantir medidas compensatórias e/ou de indemnização para os camponeses cujas machambas e culturas foram afectadas;

- explicar e garantir a disponibilidade – com base nas contribuições financeiras dos investidores – de medidas de mitigação e adaptação, que possam neutralizar os efeitos negativos dos investimentos, e de actividades para estimular um desenvolvimento positivo (formação vocacional para os jovens em novas habilidades, projectos de extensão rural, comercialização agrícola, acesso a tecnologias melhoradas e adaptadas e a meios de produção e insumos, poços de água, etc., etc.);
 - adaptar as actividades de plantação florestal às condições diferentes de cada zona, às necessidades exprimidas pelos camponeses, aos conhecimentos já existentes no seio dos camponeses e considerar a divisão das tarefas entre mulheres e homens;
 - estimular a participação das comunidades locais nas questões de uso de terra para melhorar a gestão dos recursos naturais, manter a biodiversidade e criar maior responsabilidade e cuidado do meio ambiente.
- uma vez concluído os novos acordos sobre as áreas a serem atribuídas aos investidores, e quais são as respectivas condições, as Certidões de Delimitação devem ser legalmente averbadas, indicando-se os novos limites existentes uma vez que as áreas concedidas são tiradas dos limites origininais;
 - os Títulos de DUAT da Malonda (e dos outros investidores) devem ser de forma igual, averbados com anexos legais adequados, indicando as mudanças nos seus limites que resultam da nova consulta comunitária antes apontada (novas áreas cedidas pelas comunidades, áreas re-entregues às comunidades pelos investidores, etc.);
 - que o FDC seja constituído e implementado *o mais breve possível, e com a plena participação das comunidades, sendo este Fundo pertença delas, dotado de personalidade jurídica e de autonomias administrativa e financeira;*
 - que sejam intensificados os inquéritos e pesquisas aos agregados familiares na província do Niassa sobre os aspectos aqui abordados ligados à segurança de posse da terra e doutros recursos naturais, da sustentabilidade e convivência com o meio ambiente e da dinâmica do poder dentro da comunidade e entre estas e outros actores externos investidores, Governo, ONGs, etc.) entre outros aspectos.

Índice

English Summary

Sumário em Português

INTRODUÇÃO	1
I. O ESTUDO.....	2
ESTRUTURA DO RELATÓRIO.....	3
II. CONTEXTO	4
A FUNDAÇÃO MALONDA	4
O QUADRO LEGAL DOS DIREITOS DE USO E APROVEITAMENTO DE TERRA	7
<i>O Direito de Propriedade do Estado sobre a terra</i>	7
<i>A Base Constitucional do Direito dos cidadãos de “uso e aproveitamento da terra”</i>	7
<i>A Natureza do DUAT</i>	8
Os Direitos das Mulheres	8
<i>O DUAT e o investimento privado</i>	8
<i>Comunidade local</i>	9
<i>Como identificar a Comunidade Local?</i>	10
Representação da Comunidade.....	11
A delimitação de terras comunitárias	11
Procedimentos	13
Conteúdo e Forma legal de Delimitação	13
<i>A consulta comunitaria: conteúdo, processo e implicações legais</i>	14
Conteúdo	14
Processo.....	16
Implicações legais da consulta comunitaria	17
<i>Processo de autorização do DUAT adquirido junto do Estado</i>	18
<i>Negociação e parcerias comunidades locais e Investidor</i>	18
A VISÃO ATRÁS DO PROGRAMA MALONDA	19
III. ANÁLISE DO PROCESSO	23
A DELIMITAÇÃO DOS DUATs DAS COMUNIDADES	24
<i>O conceito e conseqüente tamanho da comunidade</i>	24
<i>O processo implementado no terreno</i>	25
<i>O mapeamento dos recursos e o planeamento local</i>	29
<i>O processo de delimitação e a divisão do espaço</i>	30
AS CONSULTAS.....	31
<i>Os procedimentos das outras empresas</i>	32
<i>Acordos</i>	33
<i>Decreto 15/2000</i>	35
A “DEMARCAÇÃO INICIAL” DO TERRENO PARA O NOVO DUAT DO INVESTIDOR	36
MACHAMBAS EM CULTIVO NAS ÁREAS DE PLANTIO	37
RELAÇÃO DESEQUILIBRADA	38
O PAPEL DA MALONDA	40
EMPREGO - BENEFÍCIO	41
<i>O salário e os trabalhadores</i>	41
<i>Emprego e o sustento da família</i>	42
<i>Diferenciação social</i>	43
<i>O fim do vencimento</i>	44
<i>Os jovens</i>	44
INCERTEZA DAS COMUNIDADES EM RELAÇÃO A TERRAS DISPONÍVEIS.....	45

IV. REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES	48
A BASE DO PROBLEMA: A VISÃO DO DESENVOLVIMENTO	48
O CAMINHO ALTERNATIVO	49
PARTICIPAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE	50
<i>O papel dos líderes tradicionais no processo.....</i>	<i>51</i>
<i>Os grupos envolvidos.....</i>	<i>52</i>
O CONCEITO DE COMUNIDADE	53
ACESSO LIMITADO À TERRA - O PROBLEMA PRINCIPAL	54
<i>Plantio nas machambas em pousio.....</i>	<i>55</i>
<i>Plantio nas zonas onde existem machambas em cultivo.....</i>	<i>55</i>
<i>Plantio perto da habitação e perto das estradas</i>	<i>55</i>
<i>A estratégia do camponês: agricultura e trabalho assalariado</i>	<i>56</i>
AS ACTUAIS E FUTURAS OPORTUNIDADES DE EMPREGO	56
ABORDAGEM	57
AS ACTIVIDADES COMUNITÁRIAS PLANEADAS E INICIADAS	58
<i>Fundo de Desenvolvimento Comunitário</i>	<i>59</i>
<i>Identificação de necessidades nas comunidades</i>	<i>61</i>
<i>Actividades comunitárias dos outros investidores.....</i>	<i>61</i>
<i>Resolver o problema principal</i>	<i>63</i>
INFORMAÇÃO TRANSPARENTE SOBRE OS PROJECTOS-PLANTAÇÕES	63
MALONDA - SERVIR DE MODELO	64
V. RECOMMENDAÇÕES.....	66
COMO CORRIGIR E MELHORAR O PROJECTO	66
<i>Questões Gerais.....</i>	<i>66</i>
<i>Levantamentos e consultas</i>	<i>67</i>
<i>Informação</i>	<i>68</i>
<i>A comunidade como aliado</i>	<i>69</i>
<i>Simultaneidade</i>	<i>69</i>
<i>O Fundo de Desenvolvimento Comunitário (FDC).....</i>	<i>70</i>
<i>Melhorar a agricultura e garantir o futuro acesso à terra.....</i>	<i>70</i>
COMENTÁRIO FINAL: UM ACOMPANHAMENTO CONTÍNUO.....	72
ANEXO 1. O PAPEL DA MALONDA.....	73
ANEXO 2. O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO (FDC).....	77
<i>Representatividade</i>	<i>78</i>
<i>Objectivos do FDC.....</i>	<i>79</i>
<i>Melhorar a agricultura e garantir o futuro acesso à terra.....</i>	<i>79</i>
<i>Oportunidades de emprego.....</i>	<i>81</i>
ANEXO 3: TERMS OF REFERENCE FOR A STUDY ON COMMUNITY LAND RIGHTS IN NIASA.....	82
ANEXO 4: PROGRAMA DE TRABALHO	86
ANEXO 5. PESSOAS CONTACTADAS	88
ANEXO 6. LITERATURA CONSULTADA	94

INTRODUÇÃO

Este relatório baseia-se na informação recolhida no âmbito do estudo sobre Direitos da Terra das Comunidades na Província do Niassa em Moçambique, com especial atenção dada ao Programa implementado pela Fundação Malonda. Este programa conta com o apoio e financiamento do Governo da Suécia, e pretende promover o investimento privado na Província, assegurando ao longo do processo um impacto social equitativo e benéfico como objectivo explícito, em particular para as populações locais.

O estudo foi encomendado pela Asdi (Agência Sueca de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento) e pela Embaixada da Suécia em Moçambique, contribuindo à preparação da continuação do apoio sueco ao desenvolvimento do sector privado na Província do Niassa. O trabalho provincial e local foi realizado de 29 de Abril a 22 de Maio de 2008.

A equipa de trabalho foi composta por Gunilla Åkesson do 'Sida Helpdesk for Environmental Assessment', na Suécia e André Calengo, consultor- jurista, de Moçambique. Como elemento de apoio técnico, participou o Christopher Tanner, assessor da FAO em Moçambique e especialista na Lei de Terras de Moçambique. A equipa foi acompanhada durante a fase de trabalho de campo pelos funcionários do Programa Malonda: Célia Enusse e Francisco Pangaya, ambos da Unidade de Trabalho Comunitário, Alexandre Chomar, oficial de comunicação e Belindo Manhiça, oficial do Programa ambiental.

Queremos agradecer a todos os responsáveis e técnicos nacionais, provinciais e distritais pelo apoio dado durante o trabalho. Também desejamos agradecer às pessoas, nos distritos, localidades e povoados, que connosco partilharam as suas experiências e visões para o futuro.

I. O ESTUDO

O objectivo principal do estudo é de avaliar a implementação das consultas e negociações comunitárias nos processos de delimitação e demarcação de terras comunitárias, realizados no contexto de pedidos por parte de vários investidores do Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT), com o fim de criar vastas plantações florestais comerciais no Niassa. O estudo mostra como estes processos foram entendidos e percebidos pelos diferentes grupos da população local e até que modo correspondem às necessidades e expectativas destes (os ToR são apresentados em Anexo).

Estas questões foram investigadas não somente em relação às actividades da Fundação Malonda, mas também às actividades de alguns outros operadores na Província do Niassa, tais como as empresas de Chikweti (criada pela Igreja Sueca) e a Florestas de Niassa (criada pela empresa internacional Rift Valley).

Com o objectivo de ganhar experiencias de outros projectos que envolvem as comunidades locais, foram também visitados os projectos de Chipanje Chetu no Distrito de Sanga e Manda Wilderness, no Distrito de Lago. Ambos projectos trabalham com a gestão comunitária de recursos naturais através de Comités de Gestão, e oferecem perspectivas comparativas quando analisamos os aspectos sociais e comunitários na área operacional do programa Malonda.

A maior parte da informação aqui apresentada foi recolhida a nível comunitário nos distritos de Lichinga, Mueembe, Sanga, Lago e Majune.

Fizemos uma recolha de informação a nível provincial juntamente com responsáveis, representantes e técnicos do programa da Fundação Malonda, das empresas Malonda Tree Farm, New Forests e Chikweti, dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPGC), de Floresta e Fauna Bravia (SPFFB) e de Extensão Rural (SPER), da Direcção Provincial de Turismo, com os representantes do Programa de Apoio à Sociedade Civil (PASC) e ONGs provinciais. Contactámos e trabalhamos com os Administradores, Secretários Permanentes, Responsáveis das Actividades Económicas, Chefes dos Postos Administrativos e das Localidades nos distritos visitados. Trabalhámos com representantes das autoridades comunitárias e outras pessoas influentes nas comunidades.

Para além destes contactos a equipe falou com especialistas e outros elementos envolvidos nas várias etapas de implementação do programa, que hoje encontram-se fora da Província ou que trabalham a nível central em Maputo. Também foram consultados documentos relacionados com a elaboração e implementação inicial do programa de investimento florestal promovido pela Fundação Malonda.

Em termos de metodologia, fizemos entrevistas individuais e em grupo com as Autoridades Comunitárias e tivemos encontros e discussões em grupo com trabalhadores e residentes, mulheres e homens, dos povoados visitados. Participámos em reuniões abertas com a população local dos povoados com a presença de membros e líderes de ambos os sexos. O interesse pelas reuniões organizadas no âmbito do nosso estudo foi grande, o que nalguns casos levou a uma participação bastante abrangente.

Estrutura do Relatório

A informação apresentada no relatório concentra-se nas opiniões expressas pelos diferentes interessados e actores directamente envolvidos nos processos, com maior destaque dada às opiniões expressas pelos interessados afectados ao nível das comunidades, que neste sentido são os membros e líderes dos povoados.

Antes de entrar nessa discussão, o relatório apresenta alguns aspectos contextuais importantes. Incluem-se nesta secção uma breve história do Programa e da Fundação Malonda; o quadro legal do direito da terra das comunidades locais; e uma visão resumida das intenções e filosofias que guiaram a elaboração e implementação do programa liderado pela Fundação Malonda.

A seguir, apresenta-se uma análise da implementação do processo, prestando atenção especial à questão dos direitos locais sobre a terra e os diversos impactos das várias delimitações e consultas realizadas ao longo dos últimos anos. O sistema de produção local, ou seja o tipo de agricultura praticado pelos camponeses, é elemento central, não somente quando se faz uma delimitação, mas também quando se analisa o impacto de qualquer processo subsequente, e portanto também faz parte desta discussão.

Nesta mesma secção são também sublinhadas as diversas opiniões dos camponeses e das camponesas directamente afectadas pelo programa e pelos projectos de investimento florestais. Para complementar este quadro, são também apresentados os pontos de vista dos oficiais e outros que participaram na implementação do programa.

Nota-se também que, na opinião dos autores, a natureza da Malonda como instituição e como entidade facilitadora é um aspecto importante na análise dos resultados dos processos ligados a terra, que são o foco principal deste relatório. Contudo, em alguns lugares no texto discutimos a Malonda não somente como interveniente, mas também como um factor importante. De forma igual, o Fundo de Desenvolvimento Comunitário é abordado explicitamente no relatório, pois a realização deste instrumento fazia parte da visão original do processo íntegro que compreende as delimitações, as consultas comunitárias, e acções socio-económicas para mitigar o impacto e aproveitar das oportunidades criadas pelo investimento florestal.

As duas partes finais do relatório concentram-se nalgumas considerações, conclusões e recomendações decorrentes das observações e análises feitas.

II. CONTEXTO

A Fundação Malonda

Malonda¹ é um programa de apoio ao Sector Privado na província do Niassa e representa uma das componentes do apoio provincial da Asdi a Província do Niassa, (anteriormente denominado PROANI). Este apoio surgiu em 1997 no contexto da cooperação Moçambique-Suecia, e pretende se enquadrar dentro da política e da estratégia de desenvolvimento da província e do país.

Trata-se de uma cooperação descentralizada à Província do Niassa e tem quatro componentes principais: Apoio ao Sector Público, Apoio ao Sector Privado, Apoio à Sociedade Civil e Apoio às Infraestruturas. Um dos seus aspectos essenciais é a visão holística dos problemas e potencialidades de desenvolvimento da Província, implicando a sincronização destas componentes, assegurando que os efeitos sinérgicos entre as mesmas são desenvolvidas e aproveitadas.

O seu objectivo principal é a redução da pobreza absoluta na Província, mas através de uma estratégia que integra o investimento privado centrado no processo de desenvolvimento económico e humano sustentável. A visão é de incentivar e colaborar com as forças económicas, sociais e públicas para desenvolver a Província de uma forma dinâmica e sustentável, assim contribuindo ao melhoramento das condições de vida das populações. Desta forma, espera-se que este investimento possa trazer benefícios concretos aos pobres, como resultado directo do seu êxito comercial, também facilitado pelo programa.

Este objectivo será atingido pela disponibilização de recursos conducentes ao crescimento sócio-económico e através da capacitação dos diferentes sectores, que posteriormente possam assumir os seus papéis numa sociedade democrática.

Embora o foco deste estudo é a implementação e as consequências dos processos de delimitação nas áreas florestais, é importante distinguir as questões ligadas ao programa enquanto tal: (i) os seus objectivos, actividades e resultados esperados; (ii) a natureza da instituição que acomoda e implementa o referido programa- a Fundação; e (iii) a estratégia adoptada na concretização dos objectivos do programa, mais precisamente em relação ao controlo da terra que é um dos focos deste estudo.

Algumas palavras também devem ser dedicadas ao Fundo de Desenvolvimento Comunitário (FDC) tido como uma questão capital no impacto social dos projectos de investimentos privados junto das comunidades.

¹ “Malonda” significa “negócio” na Língua Yao, a mais falada na região da Capital Provincial do Niassa, Lichinga.

(i) Programa Malonda

O apoio ao sector privado na Província do Niassa é canalizado no contexto do Programa Malonda, o qual é implementado pela Fundação Malonda (FM). Este programa tem como fôco as áreas de agricultura, floresta e turismo. Enquanto que o objectivo é o de reforçar o sector privado e criar novas oportunidades de emprego, a filosofia por detrás é assegurar que este apoio seja utilizado de uma forma socialmente e ambientalmente sustentável, que garante a melhoria nas condições de vida das pessoas no Niassa.

Um dos objectivos específicos do programa é o de promover actividades comerciais bem como actividades não lucrativas dentro do sector produtivo. Neste contexto, uma componente importante é dirigida principalmente aos produtores de pequena escala, tendo começado inicialmente com a promoção de iniciativas de “empresários” e outros empreendedores de pequena e média escala e que hoje continua a fazê-lo. Através de contractos de tipo “joint-venture” com a Fundação, os comerciantes locais que se dedicam à comercialização agrícola têm acesso a capital de risco e assessoria técnica e formação em materia de gestão empresarial. O objectivo é o de proporcionar um ambiente de negócios mais seguro que pode, por sua vez, facilitar um maior processo comercial entre os comerciantes apoiados pelo programa e o sector familiar. De uma forma complementar, para aumentar o rendimento familiar, o programa está a promover e experimentar um sistema de micro- créditos.

Porém, nos últimos anos o programa tem se concentrado cada vez mais nas tentativas de estimular e atrair investimentos de grande escala, principalmente no sector florestal. Salienta-se mais uma vez, mesmo neste contexto de grandes investimentos, a necessidade de se acautelar o impacto social e a necessidade de participação das populações mais pobres no processo de desenvolvimento. É fundamentalmente por esta razão que a Asdi se envolveu no programa e ainda continua hoje a suportá-lo.

(ii) Fundação Malonda

Durante os primeiros anos, o apoio ao sector privado foi administrado por um Comité composto por membros nomeados pelo Governo de Moçambique e Asdi. Em 2006, a Fundação Malonda foi criada para implementar o “Programa Malonda” e que ainda recebe financiamento da Asdi e do Governo moçambicano para realizar as suas actividades. Esta nova entidade autónoma é dirigida unicamente por representantes nacionais.

Para além da dimensão empresarial, a nova Fundação identificou outras quatro áreas estratégicas de intervenção, consideradas como necessárias para, dum lado, poder implementar e continuar a dar o seu apoio às iniciativas comerciais e, doutro lado, proteger e melhorar as condições de vida dos mais pobres:

- a integração das questões de género, meio ambiente e HIV/SIDA;
- o desenvolvimento comunitário;
- a provisão de serviços financeiros;
- a provisão de serviços jurídicos e empresariais.

Neste quadro é pertinente se perguntar se a dimensão empresarial se reconcilia com as outras dimensões do Programa Malonda quando todas elas são concentradas na mesma entidade, a Fundação Malonda. De igual modo se deve analisar se em função das constatações feitas neste estudo, este mecanismo institucional se mostra como o mais pertinente em face de outras opções institucionais possíveis.

(iii) Estratégias

A Fundação Malonda aposta na estratégia de promoção de parcerias, através da sua participação em consórcios ou contratos de tipo joint-venture com o sector privado, mas a mesma acabou de ser alargada às actividades comerciais de média e grande escala, envolvendo empresas nacionais bem como estrangeiras. É nesta área do seu programa que se encontram as parcerias com empresas florestais neste relatório pesquisadas em termos do seu impacto social e económico a nível comunitário.

Neste caso dos grandes investimentos nas áreas florestais e do turismo, a Fundação Malonda tem-se dotado previamente do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) através de um processo que, de princípio, deve passar pela delimitação, consulta e negociação com as comunidades onde se situam as terras pretendidas e posterior obtenção junto do Estado dos correspondentes DUATs e títulos.

É com base nesses DUATs que a Malonda participa nas parcerias (sociedades) com as empresas privadas, estrangeiras até ao momento, e desenvolvendo, portanto, actividades comerciais e empresariais.

No entanto, as actividades não lucrativas da Fundação Malonda continuam, embora mais concentradas principalmente nos serviços do chamado 'Provedor de Justiça' (nome dado para o conceito europeu de Ombudsman), que incluem o lançamento de acções contra corrupção, a disseminação de informação sobre negócios e investimentos e prestação de serviços jurídicos para empresas e investidores.

(iv) Fundo de Desenvolvimento da Comunidade

Na concepção do Programa Malonda está previsto que as iniciativas de investimentos de grande escala no reflorestamento e no turismo possam gerar fundos significativos para o benefício das comunidades. Tais fundos podem ter diversas fontes, quer como valores previstos no investimento inicial para indemnizações e compensações para as famílias afectadas nos termos da Lei de Terras, quer como previsões orçamentais das empresas nos seus resultados anuais como parte da sua responsabilidade social. Estes fundos seriam posteriormente aplicados para beneficiar colectivamente as comunidades locais abrangidas pelos projectos de reflorestamento ou do turismo.

É importante considerar como esta dimensão está a ser implementada e, em especial, como ela se entrosa com as restantes dimensões, pois é um dos mecanismos chaves previstos para garantir e melhorar as condições de vida das populações locais.

O Quadro Legal dos Direitos de Uso e Aproveitamento de Terra

O Direito de Propriedade do Estado sobre a terra

Na ordem actual constitucional o Estado coloca certos bens sociais como a terra, as florestas e fauna bravia, os minérios, sob sua propriedade essencialmente para fins distributivos, com o fim de conseguir um equilíbrio e equidade no acesso aos mesmos pelos diversos sujeitos sociais. Este objectivo faz-se através do reconhecimento e atribuição a estes sujeitos de direitos mais ou menos sólidos e estáveis, direitos esses que são considerados direitos de gozo.

Daqui se compreende que a propriedade estatal sobre a terra e outros recursos naturais tem em vista essencialmente ordenar o acesso dos cidadãos sobre os mesmos bens. Esse processo pode ser feito directamente pela introdução de mecanismos legais como o DUAT ou indirectamente, pelo recurso ao mecanismo da licença administrativa, de que os contratos de concessão fazem parte.

A Base Constitucional do Direito dos cidadãos de “uso e aproveitamento da terra”

Em Moçambique hoje os mecanismos legais acima referidos são definidos em primeiro lugar na própria Constituição da República de Moçambique, que garante o “direito de uso e aproveitamento da terra” (DUAT) a todos os moçambicanos (Art. 109, nº. 3); e reconhece e protege os direitos da terra adquiridos por **ocupação** (Art.111 da Constituição). A Constituição também estipula que o parlamento “determina as condições de uso e aproveitamento da terra” (Art. 110, nº.1).

Estas condições por sua vez são materializadas pela Lei de Terras de 1997 (Lei nº. 17/97, de 1 de Outubro), com base na Política Nacional de Terras de 1995 (PNT). Este quadro político-jurídico foi elaborado com apoio técnico da FAO e de outros parceiros e com uma ampla e democrática participação de muitos sectores, da sociedade civil, e de outros grupos de interesse. Como consequência, a política e a própria Lei de Terras de 1997 ainda gozam de um grande apoio na sociedade moçambicana, e ainda fornecem o quadro macro para a gestão da terra e outros recursos naturais em Moçambique².

Para além desta legitimidade socio-política, conceitos desenvolvidos na da Lei de Terras, tais como, Comunidade Local e Consultas ou Auscultação dos investidores e do Estado às comunidades locais, encontram-se na maioria das outras leis de recursos naturais aprovadas depois de 1997.

² Ver Calengo, Monteiro e Tanner (2207); Tanner (2002)

A Natureza do DUAT

A direito constitucional de adquirir um DUAT por ocupação é dado uma forma concreta na Lei de Terras, no seu Artigo 12, que reconhece a ocupação costumeira pelas comunidades locais e por singulares nacionais como uma forma de adquirir o DUAT. O DUAT também pode ser adquirido **por pedido formal** às autoridades administrativas do Governo, que atribuem um novo DUAT, em nome do Estado (a única via aberta aos estrangeiros- singulares e empresas - e às empresas nacionais).

O DUAT é legalmente o mesmo seja qual for a via seguida. Um DUAT adquirido formalmente, acompanhado do Título do DUAT, não é mais forte do que um DUAT adquirido por normas e práticas costumeiras ou por boa-fé, mesmo se este último não estiver registado ou não possuir documentos para o provar.

Tanto o DUAT pela ocupação como o concedido pelo Estado é legalmente um direito privado, que não se revoga facilmente. Ele goza também das garantias gerais aplicáveis à propriedade privada, nos termos do Artigo 82 da Constituição.

O Estado só pode revogar um DUAT por motivos de interesse público (por exemplo, para a implementação de uma infra-estrutura pública), mas nesse caso o Estado tem de pagar uma justa indemnização e/ou compensação (Constituição, Artigo 82, número 2 e Lei de Terras, Artigo 18). O DUAT também pode ser revogado quando o titular do direito não está fazendo adequadamente o aproveitamento da terra, ou em conformidade com o projecto aprovado, ou com desrespeito às regras ambientais e outras normas.

Os Direitos das Mulheres

Os sistemas costumeiros também integram formas de aproveitamento e uso da terra e recursos naturais, destacando-se a situação das mulheres, que tipicamente não têm poderes decisivos e de posse sobre a terra que elas exploram. No entanto, sendo atribuído pelo sistema local, este 'DUAT costumeiro' da mulher é legalmente equivalente a qualquer DUAT e desta forma as mulheres gozam de uma forte garantia dos seus direitos no contexto formal ou 'extra-comunitário'.

De igual modo, os direitos das mulheres gozam de uma forma de garantia mais concreta ainda no Artigo 12, condicionando a aplicação das normas e práticas costumeiras pela necessidade de respeitar os princípios Constitucionais superiores, que sempre prevalecem.

O DUAT e o investimento privado

Em Moçambique o investimento privado é visto pelo Governo como a pedra angular da sua política de desenvolvimento e essencial no alívio à pobreza. O investimento privado na terra e outros recursos naturais, com base no DUAT, é por sua vez o aspecto

fundamental da Política Nacional de Terras ao lado da salvaguarda dos direitos dos camponeses:

“salvaguardar os direitos do povo Moçambicano sobre a terra e recursos naturais, assim como promover o investimento e o uso sustentável e equitativo destes recursos”.

O objectivo subjacente para os arquitectos da PNT e a consequente Lei de Terras foi o de oferecer um quadro legal que *promova* o investimento e confere aos investidores a necessária segurança de posse. É certo que o DUAT, por definição, não é um direito do nível da propriedade privada mas, por conteúdo, é igualmente um direito real privado rodeado de fortes garantias jurídicas, sendo renovável até um período total de 100 anos, suficiente para garantir um bom retorno do capital investido.

Neste contexto, o DUAT é um direito tendencialmente perpétuo ou *quase* perpétuo. Uma das medidas que consubstancia esse quadro legal é o acesso directo conferido aos investidores estrangeiro à terra e aos outros recursos naturais. Estes podem ir directamente ao Estado pedir terras e sem passar por intermediários nacionais a não ser quando isso lhes traga algum benefício especial onde podem optar pela parceria com um privado nacional ou com a comunidade local.

Comunidade local

A Lei de Terras reconhece e legitima o importante papel das populações locais no processo de atribuição de novos direitos, e em processos de gestão da terra e recursos naturais, através do mecanismo da “comunidade local”.

A comunidade local, com os seus próprios chefes e outras figuras chaves, desempenha dois papeis diferentes e complementares:

- (i) como sujeito de direito (DUAT): reconhecendo e atribuindo direitos aos membros da comunidade ‘segundo normas e práticas costumeiras’, que consequentemente são legalmente reconhecidos como DUATs atribuídos pelo Estado. Nos vários sistemas culturais encontrados, os direitos possuídos por famílias ao longo de muitas gerações são uma espécie de posse histórica e é uma forma de propriedade privada (direito patrimonial). O uso dos recursos locais é dinâmico e gerido pelos sistemas locais, movendo-se através de ciclos rotativos para manter a fertilidade do solo. As áreas comuns incluem florestas, pastagens, áreas de cultivo e terra não em uso e guardada para futuras gerações.
- (ii) como actor na administração da terra (Art. 24 da LT): a comunidade utiliza as suas próprias estruturas, práticas e normas para gerir conflitos a nível local, entre os seus membros e entre comunidades vizinhas. Também participando ao lado das autoridades Distritais no processo de atribuição da terra pelo Estado, através do mecanismo da consulta.

Vista de fora, a Comunidade Local torna-se então depositária dos conhecimentos de “quem ocupa o quê”, assim como a entidade administradora desses complexos moldes de uso local da terra.

Como identificar a Comunidade Local?

As respostas podem ser várias pela existência no país de diversas formas de organização e representação das comunidades locais. Se tal é inegável, há contudo na lei de terras um conteúdo mínimo para se considerar algo como uma comunidade local:

- um grupo de famílias e indivíduos. Este grupo, trata-se de pessoas que constituem um certo “agrupamento”, ou seja, comporta uma certa organização e daí o elemento institucional, no sentido de que é algo duradouro e estável;
- interesse: salvaguardar ou garantir a posse e uso da terra ou de outros recursos naturais ou simplesmente de lugares histórico-culturais;
- território: a área ocupada pela comunidade é o de nível de localidade ou abaixo desta.

É precisamente a partir da combinação dos três elementos acima referidos que identificamos e definimos a comunidade.

Uma entidade social que tenha uma área superior à da localidade não será considerada comunidade local para efeitos da Lei de terras.

Agora que a comunidade local represente menor ou maior número de pessoas (famílias e indivíduos) ou que tenha maior ou menor extensão de terrenos ocupados, 2.000 ha, 5.000 ha, 10.000 has, 200.000 has, 500.000 has ou mais, isso não impede que seja considerada uma comunidade local. O território da comunidade pode abarcar partes de duas ou mais localidades limítrofes, mas não poderá abarcar duas ou mais localidades inteiras. Neste último caso estamos perante um grupo de comunidades locais que se podem associar ou organizar-se de algum modo na promoção e defesa de interesses comuns.

O conceito de comunidade local é retomado pela Lei dos Órgãos Locais do Estado (LOLE), Lei 1.º 8/2003, de 19 de Maio, mas essa lei estica a comunidade até ao nível de província. No contexto da Lei de Terras a comunidade local vai até ao nível de localidade. Mas os objectivos nessas duas leis são diferentes: mecanismo de *participação*, no primeiro caso, mecanismo para *gozo de direitos*, no segundo caso

Portanto, nem tudo o que constitui uma população localizada num território deve ser considerada comunidade local para efeitos da Lei de Terras e nem sempre isso deve confundir-se com os objectivos e mecanismos previstos na LOLE.

Representação da Comunidade

Uma outra questão diz respeito à organização e representação concreta que assume a comunidade local, bem como as normas e práticas costumeiras de que faz uso. Tais aspectos podem e devem variar de lugar para lugar no país, na mesma província ou distrito, mas isso não retira a “identidade legal” da comunidade.

A Lei de Terras refere-se que a questão de representação da comunidade e da sua actuação no contexto do gozo do DUAT seriam objecto de uma lei específica (Artigo 30). Tal lei ainda não foi aprovada.

Mas nem com isso se pode falar de vazio legal. O Regulamento da Lei de Terras também refere-se que no processo de consulta as comunidades fazem-se testemunhar por um grupo de 3 e máximo de 9 pessoas na assinatura da acta comunitária (artigo 27, nº. 2). Por outro lado, o Regulamento da Lei dos órgãos locais do Estado fala dos comités comunitários e dos fundos de desenvolvimento comunitários (arts. 113 e 114). O importante, no entanto, é notar que em nenhum momento faz-se referência aos ‘líderes tradicionais’ ou outra estrutura costumeira como o representante legal inquestionável da comunidade perante a aplicação da Lei de Terras e a gestão dos seus DUATs.

Comités Locais e grupos de cidadãos, homens e mulheres, são as formas privilegiadas pela lei para representar a Comunidade local ao lado de outros actores e lideranças comunitárias (Art. 105, do Regulamento da LOLE).

A delimitação de terras comunitárias

Em primeiro lugar é preciso referir que a delimitação e a consulta comunitária (discutida a seguir) são processos distintos.

A delimitação é inicialmente referida no Artigo 24 da Lei de Terras, onde diz se que as comunidades locais participam “na identificação e definição dos limites dos terrenos por elas ocupadas”. Neste contexto é um processo instrumental, processual, que a) prova a existência de um DUAT adquirido por ocupação; e b) estabelece os limites deste DUAT. Quer dizer, em regra, a delimitação é um processo que acontece *a posteriori* à existência de um DUAT e tem, por definição, identificar os limites de uma dada área ocupada por uma comunidade local ou uma pessoa singular nacional e torná-los visíveis através do lançamento dos limites desta área no Atlas Cadastral.

A delimitação está associada ao processo de reconhecimento formal pelo Estado dos direitos adquiridos ou como um meio de prevenção de conflitos que se acham potenciais numa dada comunidade, seja entre membros da comunidade, seja com uma comunidade vizinha ou um investidor, seja em face de um empreendimento público em vista ou existente e cuja expansão ou implementação traz algum conflito de terras (Artigo 7 do Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras, aprovado pelo Diploma Ministerial 1º, 29-A/2000, de 17 de Março).

Como processo técnico, a delimitação contrapõe-se à demarcação que é feita depois da autorização provisória de um pedido formal ao Estado. Por tanto, também tem lugar depois da existência do DUAT embora em fase embrionária ou mais ou menos precária, e que culmina com a colocação de marcos, enquanto que na delimitação é suficiente a identificação e registo (numa Memória Descritiva no processo cadastral) de sinais que poderão até ser acidentes naturais existentes na região.

Em decorrência dessa provisão da Lei de Terra, o nº. 3 do Artigo 9 do Regulamento da Lei de Terras, clarifica que “quando necessário ou a pedido das comunidades locais, *“as áreas onde recaia o direito de uso e aproveitamento da terra adquirido por ocupação segundo as normas e práticas costumeiras poderão ser identificadas e lançadas no Cadastro Nacional de Terras, de acordo com os requisitos a serem definidos num Anexo Técnico.”*

O que sublinhamos dessa disposição põe a nú um dos principais problemas das delimitações: a pretensão de delimitar os territórios das comunidades com base numa certa interpretação da lei de terras por sua vez fundamentada não se sabe em que disposição legal.

Quer-nos parcer, salvo melhor entendimento, que o “objecto” da delimitação é a terra actualmente ocupada pela comunidade de acordo com a definição da Comunidade Local na Lei de Terras (Artigo 1, número1), incluindo a projecção das suas necessidades futuras.

Um critério jurídico aqui sugerido é o de fazer coincidir esse tempo com o tempo que o investidor pode, nos termos da lei, permancer junto da comunidade nos termos do DUAT concedido pelo Estado. Ora esse tempo pode ir até 50 anos, mais 50 anos, ou seja, 100 anos (Artigo 17, nº. 1 da Lei de Terras). Por tanto deve-se delimitar a terra necessária que a comunidade precisa para um período mínimo de 100 anos e tendo em conta as indicações da “economia familiar de terra” local: 100 anos vezes quantas famílias integram a comunidades e vezes o que a família necessita em termos de terras por ano, vezes as áreas de uso comum para outros fins não agrícolas.

Em termos de objectivos de desenvolvimento, a delimitação visa assegurar a sobrevivência da comunidade e dos seus membros. No entanto, seguindo a linha de pensamento da própria Política Nacional de Terras, ou seja, promovendo investimento, qualquer pessoa interessada sobre a terra delimitada (em particular os investidores) pode ganhar acesso a esta terra e usá-la, embora deve “negociar” com a comunidade. Esta negociação acontecerá num ambiente especial e num momento separado, nomeadamente com a *consulta*, dado que a delimitação tem como objectivo facilitar o processo de consulta.

Porém, pela sua própria natureza técnica, o processo de delimitação serve para levantar o nível de consciência da comunidade sobre a importância das suas terras e recursos naturais, e permite à comunidade avaliar as suas necessidades actuais e futuras. Ao

mesmo tempo conhecer de quantas pessoas e famílias compõe a comunidade, e capacita a esta para o próprio processo de negociação através da identificação dos seus líderes e porta-vozes, colocando a comunidade na posição de poder exigir do investido ou do Estado maiores benefícios ou participação no empreendimento ou projecto económico em vista.

Procedimentos

O Capítulo II, artigos 5 a 12, do Anexo Técnico do Regulamento da Lei de Terras detalha os procedimentos da delimitação, em particular da delimitação de áreas ocupadas pelas comunidades locais, incluindo a indicação das fases que comporta a delimitação (informação e divulgação, diagnóstico participativo, esboço e sua memória, devolução e lançamento no CNT).

Destaca-se destes procedimentos a necessidade de promoção de um processo participativo, em particular da necessidade do envolvimento da mulher e de jovens e de outros sectores e grupos sócio-económicos. De igual modo, a questão da representatividade através da participação obrigatória dos vizinhos (comunidades vizinhas e outros ocupantes de terras limítrofes), em particular no processo da confirmação do esboço e da sua memória e devolução. Por outro lado, são indicados os requisitos que devem ser observados quanto às equipas de delimitação (qualificação técnica e profissional).

A questão da representação das comunidades locais é assegurada pela exigência da assinatura confirmativa dos documentos relevantes do processo de, no mínimo três e no máximo nove pessoas, escolhidos em reuniões públicas. Não é suficiente, pois, a presença só dos líderes comunitários ou tradicionais como condição para se considerar que a comunidade foi bem representada.

Conteúdo e Forma legal de Delimitação

Do ponto de vista legal, o artigo 13, nos seus n.ºs. 2 e 3, do Anexo Técnico dispõe que a delimitação assume o seguinte conteúdo mínimo:

- projecção do esboço da área delimitada no Cadastro Nacional de Terras (CNT);
- o registo no livro do CNT dos dados referentes à projecção do esboço, ou seja, das coordenadas do terreno, das referências do respectivo processo legal; da identificação da parcela através do seu número, da dimensão da área e da sua localização territorial (Província, Distrito, Posto Administrativo e Localidade);
- da indicação dos ocupantes vizinhos e/ou comunidades vizinhas, bem como da indicação da data em que o registo é efectuado;
- a formação de um processo próprio e sua guarda no sistema cadastral.

Já no que se refere à sua exteriorização ou materialização, o n.º 4 do artigo 13 do mesmo Anexo Técnico esclarece que a delimitação das terras comunitárias toma a forma de uma *Certidão de Delimitação*, que “é entregue à comunidade local”.

Portanto, sem uma “Certidão” de delimitação trazendo e reflectindo o conteúdo acima exposto, não se pode falar, do ponto de vista legal, de um processo de delimitação. Ou, por outras palavras, uma delimitação sem o documento acima exposto e na posse da comunidade não produz qualquer efeito jurídico. Aliás, nem a comunidade pode, por ventura, proceder ao registo predial no Ministério da Justiça do seu direito (artigo 14 da Lei de Terras e 20 do Regulamento da Lei de Terras).

A consulta comunitaria: conteúdo, processo e implicações legais

A consulta comunitária está acima, ou tem força legal maior, que a delimitação, no sentido de ser um elemento material e substantivo do processo de atribuição de um DUAT. Sem a consulta, não há atribuição legalmente válida de um novo DUAT ao requerente privado.

O artigo 13, nº3 da Lei de Terras dispõe que o Estado (a administração pública) no processo de autorização de DUAT a qualquer pessoa singular ou colectiva³ deve ouvir antes às comunidades locais “para efectos de confirmação de que a area está livre e não tem ocupantes”. Nota-se neste contexto que, se haver ocupante, já existe um DUAT adquirido ao abrigo do Artigo 12, alínea (a). O reflexo deste processo encontra-se no Artigo 24, que estabelece o dever das comunidades locais de participarem na gestão de terra e dos recursos naturais, explicitando entre outras coisas, ‘na atribuição de novos DUATs (requeridos por privados e outros alheios à comunidade). Este processo chama-se ‘consulta comunitária’.

Conteúdo

Consultar do ponto de vista da lei significa ouvir, pedir a opinião ou o pronunciamento de uma pessoa ou entidade externa antes que o decisor possa exarar o seu acto administrativo. Assim, a consulta faz parte do processo decisório perante a atribuição de um novo DUAT pelo Estado, através dos seus agentes executivos.

Em termos da lei, a entidade consultada é a comunidade local. Também já fixamos o seu significado – são as pessoas que directamente estarão afectadas, positiva ou negativamente, pela decisão, ou seja, os titulares (e co-titulares) dos DUATs adquiridos por ocupação na zona pretendida.

Trata-se portanto de receber o “pronunciamento das comunidades locais”. O artigo 27 do regulamento da Lei de Terras, no seu número 3 dispõe que este pronunciamento é integrado no “parecer” do Administrador do Distrito.

Olhando para essas disposições legais, se chega à leitura seguinte sobre o conteúdo da consulta ou pronunciamento da comunidade:

³ Empresa, ONG, Instituições públicas, etc (nacional ou estrangeira)

- a comunidade deve dizer se a área pretendida está livre e não tem ocupantes. Se se supõe, portanto, que a área solicitada está livre, ainda assim se vai à comunidade para confirmar esse facto;
- mesmo estando a área ocupada e tendo um titular ou titulares, a comunidade deve se pronunciar sobre a possibilidade de estabelecimento de uma parceria com o requerente.

Portanto, no processo da consulta a comunidade pode dizer:

- “não” - a área em questão não está disponível, não está livre para ocupação;
- “sim” - a área está disponível porque não tem ocupantes ao abrigo da lei;
- “sim” – a área tem ocupantes mas é possível negociar uma parceria.

Referente ao conceito de ocupação é importante recordar que a lei usa dois conceitos:

- terra “livre”;
- terra “com ocupante”.

Evidentemente “terra livre” significa que actualmente nenhuma actividade aí está sendo realizada. Mas para além do facto de que a terra não está sendo explorada para fins agro-pecuárias ou outros, deve tomar-se em conta se a terra não está ocupada no sentido do Artigo 1, número 1 da Lei de Terras, que também abrange outras formas de ‘uso e aproveitamento’ para além do cultivo actual da terra.

Porém, do ponto de vista de muitos agentes e executivos do Estado e outros actores alheios às comunidades, “terra livre” significa que não há machambas. Este pressuposto é capaz de gerar conflitos sérios, se na realidade as terras tiverem um outro destino, ou se por alguma razão – tais como o sistema local de pousio- estiverem guardadas para futuras gerações mas que de momento não estão sendo materialmente trabalhadas.

Quer dizer, “terra com ocupante” ou ocupada, significa também que mesmo quando a terra não tenha machambas ou outras explorações, existem planos do seu uso imediato ou futuro pela comunidade ou algum dos seus membros, ou seja, os titulares dessas áreas existem e pensam implementar nelas algumas actividades a qualquer momento.

Implica isso que na realidade a maior parte da terra pretendida por um novo requerente já ‘tem ocupantes’ perante a lei e existem já nestas áreas DUATs adquiridos por ocupação. Neste caso, a maioria das consultas têm como objectivo, *negociar as condições de uma futura parceria entre a comunidade e o novo requerente*.

Como resultado da consulta, o pronunciamento da comunidade é reduzido numa “acta” ou documento escrito cujo conteúdo e formato mínimo consta de um modelo disponíveis nos serviços cadastrais locais (SPGC). Como o seu nome indica, trata-se de

um modelo ou "acta-tipo", significando que pode-se ampliar o seu conteúdo com a inclusão de outros dados e, mais de que isso, com a inclusão de anexos.

Processo

Para o novo requerente, o processo de titulação do DUAT, ou seja, de atribuição do DUAT, é um processo complexo e tem várias fases embora o MINAG tenha introduzido mecanismos de simplificados:

- o reconhecimento da área (incluindo o recurso a mapas de solo e de pluviosidade);
- as discussões com as comunidades (com as seus representantes, membros e grupos específicos que as integram);
- as várias etapas administrativas e de agrimensura no terreno dependentes no resultado positivo da consulta.

Nota-se também que para os efeitos da gestão interna do DUAT colectivo da comunidade, é estipulado no Artigo 10, número 2 da Lei de Terra e no Artigo 12 do Regulamento da Lei de Terras, que as comunidades são regidos de acordo com o princípio de *co-titulariedade*, implementado de acordo com os princípios do conceito de 'compropriedade' indicados no Artigo 1403 e seguintes do Código Civil.

Neste caso é essencial perceber que uma consulta única e rápida somente com os líderes de uma comunidade não é legalmente adequada – todos são co-titulares e por isso de alguma forma, devem participar na decisão sobre o seu DUAT a nível da comunidade dentro da qual existem centenas e até milhares de outros DUATs adquiridos e geridos pelas estruturas e leis comunitárias.

Tudo isto implica várias viagens e contactos no terreno por parte do requerente, que geralmente é acompanhado por responsáveis do Estado (vindo da província ou do Distrito ou do Posto-Administrativo). No entanto, é importante distinguir todos esses contactos e reuniões com *o momento legal* da consulta, que é o momento em que todos se sentam finalmente para escrever e assinarem o que acordaram.

Embora os encontros preparatórios da consulta podem ter lugar durante vários dias, a própria reunião ou processo de consulta pode ter duas ou três sessões, ou seja, realizar-se em dois ou três dias seguidos ou intercalados durante a semana, o mês ou ano. Sem várias reuniões, de facto, e em varios lugares de uma comunidade, em particular quando a comunidade é grande, é impossível respeitar as exigências de co-titulariedade e do Artigo 1403 do Código Civil.

Mas em todo caso, no último encontro é assinado o documento final e é esse último encontro que marca a "consulta comunitária" para todos os efeitos legais. O resultado deste encontro será avaliado em função das pessoas presentes comparativamente ao total de habitantes:

- Deve participar o maior número possível de membros da comunidade para “conferir legitimidade” ao processo;
- Todas as pessoas com a possibilidade de serem afectadas (donos das machambas) devem ser particularmente ouvidas e com eles discutir, caso a caso, a situação da sua machamba. Isto confere sustentabilidade à consulta comunitária.

Mas é importante referir que, *dentro da comunidade*, a um nível inferior ao DUAT colectivo, existe o direito sobre a machamba, ou seja, o DUAT mais individualizado, que recae sobre a parcela de terra de um camponês e que é também um directo privado, individual e não pode nunca ser submetido à vontade da maioria. Por isso qualquer pessoa da comunidade pode atacar em tribunal, ou perante outra instância do Estado, a validade do DUAT do investidor que apenas se baseou no pronunciamento da maioria da comunidade.

Uma questão frequente na experiência das consultas em Moçambique é as comunidades não entenderem o significado dos aspectos ligados à consulta, com destaque na questão da extensão das áreas pretendidas pelo investidor. As vezes `elas` concordam na concessão de milhares de hectares, que é um conceito abstracto, especialmente quando aliado à informação sobre um projecto de que elas pouco sabem. A realidade em muitos destes casos é que não foi aplicado suficientemente bem o conceito de co-titulariedade, e que de facto, a maioria dos comunitários *nem sabem da consulta, sem falar dos pormenores do projecto proposto*.

Os acordos realizados com grupos de liderança que, por sua vez, não conseguem, ou ignoram a necessidade de fazerem mais consultas internas, então põem em perigo as actividades da comunidade que se baseiam no uso de formas alargadas de recursos locais e que dão a impressão de haver grandes áreas de terra livres.

Implicações legais da consulta comunitária

As implicações legais da consulta comunitária podem ser avaliadas em dois momentos.

O numero 3 do artigo 27 do Regulamento da LT refere que no caso de sobre a área requerida recaiam outros direitos, o parecer do Administrador do Distrito incluirá os termos pelos quais rege a parceria entre os titulares do DUAT adquirido por ocupação e o requerente” Ou seja, seja, caso a comunidade diga que a area requerida “não está livre e tem ocupantes” ao Administrador lhe restam apenas dois caminhos:

- Mandar devolver ou arquivar o pedido.
- Promover uma parceria entre as partes envolvendo-se ele próprio activamente nas negociações entre as partes e isto tendo em conta os planos e estrategia de desenvolvimento locais.

O pedido de terras junto do Estado é decidido pelo Governador da Província, pelo Ministro ou pelo Conselho de Ministro ou mesmo pelo Presidente do Conselho Municipal ou Administrador do Distrito dependendo da dimensão da área ou da sua localização ou não em zonas urbanizadas (artigo 22 e 23 da lei de terra). A respectiva decisão obedece a certos requisitos ou formalidades legais nos termos do artigo 13 da Lei de terras e artigos 24 a 28 do seu regulamento. Nessas formalidades se inclui a consulta e a sua Acta. A falta ou irregularidade da consulta (consulta mal feita) pode tornar nula a decisão de autorização do DUAT, ou seja, o título provisório ou definitivo enfermar de um vício que pode conduzir à sua anulação e invalidação pelo tribunal administrativo ou pelo próprio órgão que tomou a decisão e isto eventualmente mediante petição feita por qualquer membro da comunidade.

Processo de autorização do DUAT adquirido junto do Estado

Para além do requisito da consulta comunitária e parecer do Administrador do Distrito, o DUAT adquirido junto do Estado obedece a outros requisitos:

- plano de exploração: referido no artigo 19 da LT e no nº. 2 do artigo 24 do seu Regulamento. O plano de exploração tem duas finalidades: permitir às entidades que superintendem as diversas actividades económicas (agrícola, construção, habitação, turismo, etc), bem como ambientais, a emissão de pareceres técnicos quanto ao mérito, oportunidade e viabilidade do projecto. Mais tarde, a falta de cumprimento desse plano de exploração pode implicar a extinção do DUAT nos termos da alínea a) do número 18 da lei de terras.
- nível de decisão: os artigos 22 a 24 da LT definem as várias competências de autorização do DUAT em função da área requerida. O princípio é de que quanto maior for a dimensão da área, maior é a necessidade de fazer intervir a autoridade mais qualificada, com vista a uma maior ponderação e protecção dos direitos das partes, bem como dos interesses do Estado tendo em vista os seus planos sectoriais, dado que a questão da terra é uma questão transversal. O objectivo de fazer intervir mais instituições e níveis mais qualificados tem em vista também conferir maiores garantias jurídicas à decisão porque faz beneficiar do processo maior informação e acolhimento das diferentes sensibilidades e interesses.

Negociação e parcerias comunidades locais e Investidor

Há duas circunstâncias em que a negociação entre a comunidade local e o investidor é inevitável: 1) quando uma área delimitada da comunidade é requerida pelo investidor ou 2) quando uma área não delimitada mas ocupada da comunidade é por aquele pretendida.

Como resultado dessas negociações a comunidade pode simplesmente ceder os seus direitos mas em contra-partida receber do investidor algum benefício. Mas ela pode ir mais além podendo ter ganhos mais significativos:

- entrega pelo investidor de valores monetários para projectos desenvolvidos pela comunidade, ou mesmo para que membros da comunidade possam iniciar actividades de sustentabilidade alternativas em virtude das terras cedidas;
- implementar com o investidor um projecto conjunto, através de uma empresa participada pela comunidade ou que é totalmente da comunidade mas entregue ao privado para a gerir;
- combinação do modelo empresarial com um conjunto de serviços ou pequenas empresas comunitárias ou de membros da comunidade promovidas e assistidas pelo privado (por exemplo, pela compra pelo privado dos bens e serviços da comunidade);
- cedência temporária ou definitiva (trespasse, cessão de exploração, etc.) de um empreendimento que vinha sendo implementado pela comunidade, com a condição de receber uma prestação mensal ou anual ou mesmo uma prestação fixa.

Nesta matéria o quadro legal sobre a terra e os recursos naturais deve ser complementado com o que se dispõe sobre a organização e representação das comunidades locais dado pela legislação da "organização e funcionamento dos órgãos locais do Estado, acima já apontado e mais concretamente sobre os "comités comunitários" e os fundos comunitários de desenvolvimento", previstos nos artigos 113 e 114, respectivamente, do Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado, aprovado pelo Decreto n.º 11/2005, de 10 de Junho. Estas disposições conferem à comunidade de mecanismos para se fazer representar na parceria, bem como para poder gerir os fundos que possa receber de um investidor⁴.

A Visão atrás do Programa Malonda

Desde o seu início, o programa apoiado pela Cooperação Sueca teve dois objectivos entendidos pelos seus patrocinadores como complementares:

- promover o investimento privado na Província, mas de tal forma que,
- iria trazer benefícios sociais tangíveis para a população local, aliviando a pobreza e promovendo um processo de desenvolvimento sócio-económico sustentável e equitativo.

Neste contexto, quando apareceram grandes interesses comerciais na área de plantações florestais, de dimensão regional e multinacional, o Programa 'Avante Niassa' (PROANI) e mais tarde a Fundação Malonda, ambos apoiados pela Asdi, procuraram assumir o papel de facilitadores do processo de investimento. Um objectivo explícito deste apoio, sublinhado como essencial pela parte Sueca, foi assegurar que este novo

⁴ Veja-se tambem o Despacho conjunto dos Ministros da Administração Estatal e do Plano de Finanças, de 12 de Outubro, que aprova o "Guião para a participação e consulta comunitária na planificação distrital"

investimento iria trazer benefícios concretos para a população e promover o seu desenvolvimento e bem-estar, em geral.

Aparentemente os contactos iniciais das várias empresas com o Governo provincial indicaram a existência de grandes áreas aptas para este tipo de actividade. Para além da disponibilidade de terra, foram informadas que nessas áreas a densidade populacional é muita baixa e que não haveriam grandes problemas ceder as áreas necessárias para plantações de vastas dimensões (centenas de milhares de hectares).

Felizmente estas mesmas empresas souberam bem da sua experiência em outros países da região que sempre existem comunidades e pessoas, mesmo nas áreas menos ocupadas. Sendo esta a realidade elas lembraram-se que é essencial prestar atenção à necessidade trabalhar com estas comunidades se se pretender que o processo de investimento prossiga sem problemas e conflitos.

Mas a posição do Governo provincial parece partir do pressuposto de que a terra pertence ao Estado. No entanto o significado deste princípio foi acima bem discutido em particular quanto ao seu contexto jurídico-constitucional. A esse nível observa-se que embora existam DUATs nas mãos das comunidades locais, adquiridos por ocupação e reconhecidos por força da Lei de Terras de 1997, há claras diferenças de opinião sobre a natureza real destes direitos e as suas implicações para um processo de investimento promovido e favorecido pelo Governo. E muitas vezes são citados os ‘interesses nacionais’ e o “imperativo de desenvolvimento nacional”.

Sublinha-se neste contexto que a posição inicial do Programa Malonda tomou como base a Lei de Terras, e entendeu que o DUAT é um direito forte que deve ser reconhecido e plenamente tomado em conta pelos investidores nos seus planos.

O grupo inicial de investidores também manifestou-se a favor desta abordagem e como consequência foi preparado um processo de delimitação das comunidades locais residentes nas áreas pretendidas pelos investidores. Este processo contou desde seu início com o envolvimento da Fundação Malonda e a Asdi e tinha como objectivo assegurar o respeito pelos direitos locais. Uma vez delimitados e conhecidos estes DUATs locais, pretendia-se usar estes direitos como um factor forte nas negociações (*consultas*) subsequentes entre as comunidades locais e os investidores. Neste contexto inicial há varios aspectos a salientar:

- as boas intenções e a vontade existente de assegurar que os direitos locais não fossem ignorados, mas sim integrados como elemento central do plano de investimento;
- a realidade de que o proposto investimento de grande escala iria – inevitavelmente – transformar não somente a paisagem da província, mas também, a base do sistema de produção agrícola local, que tem como aspecto central um ciclo longo de pousio e de uso extensivo de vastas áreas de terra;

- o entendimento por parte de algumas pessoas ligadas ao processo de que, acontecendo esse investimento de grande escala, seria essencial entrar logo com estratégias económicas e sociais que pudessem compensar as populações pela perda de suas terra e, portanto, do seu meio de subsistência – implicando uma transformação profunda nos seus padrões e hábitos de vida, da maneira de viver, etc.

É essencial neste contexto perceber bem a importância do reconhecimento dos DUATs extensivos e já existentes das comunidades locais, como algo real e ‘deles’, não facilmente tirado citando a ‘propriedade do Estado’. De forma concreta, se uma comunidade cede uma parte do seu DUAT ao investidor, tem que haver não somente ‘indenização’ como diz a Lei de Terras, mas também uma participação activa por parte dos locais na definição e implementação de um processo que depende, primordialmente, no acesso aos seus recursos – a sua terra.

Foi nesta base que um processo foi elaborado com apoio de consultores e especialistas na área da Lei de Terras, da delimitação e da integração funcional entre estes elementos sócio-jurídicos e uma estratégia coerente e equitativa de desenvolvimento rural. Este processo teve como etapas principais⁵:

1. ‘sensibilizar’ a população local sobre os planos de investimentos pretendidos, as suas implicações e a consequente necessidade de delimitar os seus DUATs adquiridos ao abrigo da Lei de Terras;

2. uma vez que a proposta fosse aceite pela população local, realizar um processo de delimitação nas áreas pretendidas pelos investidores, para:

- provar os DUATs locais adquiridos;
- estabelecer os seus limites;
- concienzializar as comunidades locais sobre os seus direitos; criar estruturas mais representativas da população local (que não são necessariamente os líderes tradicionais);
- criar um melhor entendimento entre a população do potencial da sua terra para fins diferentes dos até agora destinados e antes nunca pensados nem imaginados;
- estabelecer com quem os investidores deveriam negociar (*consultar*), ou seja, determinar quantas comunidades existem nas áreas pretendidas e quem as representam.

3. *uma vez delimitadas as comunidades locais* (incluindo o registo dos seus limites no Cadastro e a emissão de Certidões de acordo com o Anexo Técnico da Lei de Terras), *iniciar um processo de consultas comunitárias*, para:

- determinar quais são as áreas que possam ser atribuídas aos investidores;

⁵ Baseado na conversa entre Chris Tanner e a Consultora Sevy Madureira, que foi responsável do treinamento e monitoria das equipas de delimitação de terras do Programa Malonda.

- estabelecer as condições para as comunidades ceder o seu DUAT sobre estas áreas aos investidores.

4. com o pleno acordo das comunidades perante a cedência de áreas delas aos investidores, do lado do investidor este lançar o *seu* pedido formal ao Estado para a atribuição de um novo DUAT em seu nome sobre estas mesmas áreas;

5. uma vez atribuído o novo DUAT ao investidor, começar o investimento, mas também começar o programa de actividades sociais e económicas junto às comunidades locais, que iriam ser compensadas pelas mudanças inevitáveis, e iria lhes oferecer alternativas em termos de estratégias de vida num contexto onde já não podem usar todo o seu terreno e, portanto, não podem manter o antigo sistema de produção extensivo.

Ao lado deste processo houve outras necessidades no contexto ambiental, destacando-se a obrigação legal de se fazer uma Avaliação de Impacto Ambiental que também exige um processo de consulta pública. Porém, a consulta prevista na Lei do Ambiente *não pode ser comparada com a consulta prevista na Lei de Terras – são processos diferentes com objectivos distintos, e tem como grupo alvo (‘públicos’) muito diferentes também*. Mesmo assim, presumindo que muitos líderes locais participam nestes eventos, a “consulta ambiental” serve para reforçar a mensagem de que haverá uma grande transformação local através do investimento e é essencial pensar em medidas de mitigação e outros planos para minimizar o seu impacto negativo.

A história aqui apresentada mostra como foi implementada na prática esta visão, infelizmente com vários lacunas e erros ao longo do caminho, que hoje estão a resultar em queixas sérias e impactos nefastos no seio das populações locais afectadas pelos projectos de investimento florestal. Parece que estamos perante duas “visões” alternativas cuja respectiva viabilidade deve orientar a discussão:

a) promover investimento de grande escala, onde a “participação” das comunidades integra a necessidade de lhes garantir a terra mínimamente necessária para preservar o seu modo de vida, ainda com base na agricultura de subsistência extensiva e rústica; ou

b) promover investimento de grande escala conciente das transformações sociais e económicas inevitáveis, promovendo uma participação das comunidades e onde elas se envolvem na busca de alternativas e novos caminhos, *presupondo que ao longo do tempo, devem mudar do sistema actual para um sistema novo e mais produtivo*.

III. ANÁLISE DO PROCESSO

Neste capítulo se analisa a implementação do processo que resultou na atribuição dos DUATs aos projectos de reflorestamento e a situação na actual fase inicial de plantações. Este processo inclui as seguintes etapas:

- as delimitações das comunidades locais;
- as consultas comunitárias;
- as negociações e as demarcações de terras (como parte da titulação dos novos DUATs dos investidores);
- a implementação e o impacto do figurino institucional do programa.

Sempre existia uma evidente consciência por parte do Programa Malonda sobre a importância do envolvimento das comunidades na preparação do processo para os investidores conseguirem direito de uso e aproveitamento de terra para os seus projectos. Tentou-se implementar o processo consoante à necessidade e obrigação da Lei de Terras de envolver as comunidades, mas os resultados do trabalho de campo revelam algumas lacunas evidentes na implementação do processo.

O resultado destas várias lacunas é uma situação actual onde a população local está preocupada sobre o futuro acesso à terra. Outros problemas também foram constatados, mas o problema do acesso limitado à terra apresentado pelas famílias camponesas dos povoados visitados é de grande peso e dignidade.

Parece que não há uma visão clara sobre como implementar um caminho mais participativo e evolucionário, onde faz-se o investimento que, por sua vez, promove uma transformação tecnológica e económica no sistema de produção dos camponeses. Responsáveis das estruturas distritais e locais, bem como os próprios membros dos povoados nos distritos abrangidos mostram interesse pelos projectos de reflorestamento, agricultura e eco-turismo e têm expectativas de que estes projectos irão trazer benefícios para as comunidades. Entretanto, ao mesmo tempo, expressam receio e têm dúvidas se os projectos irão beneficiar ou prejudicar as comunidades. Estão apreciar a criação das oportunidades de emprego, mas também sentem-se inseguros por não conseguir prever que significado a expansão dos projectos terá nas suas comunidades no futuro.

Em vários povoados abrangidos pelos projectos de reflorestamento, a população local começa a reclamar sobre o acesso limitado à terra numa distância razoável a volta dos aglomerados populacionais. Muitos membros e líderes dos povoados onde fizemos entrevistas também apresentam preocupações por não terem conhecimento sobre os limites das áreas cedidas aos investidores e aquelas destinadas às comunidades locais. De forma geral, ninguém tem conhecimento do Fundo Comunitário, nem sentem da existência de outros benefícios concretos que possam aliviar estas suas preocupações.

Ao lado destes aspectos estratégicos, o trabalho de campo também identificou alguns problemas com a implementação de mecanismos chaves, incluídos na Lei de Terras

precisamente para evitar conflitos e garantir uma participação activa por parte das comunidades afectadas pelos projectos. Incluem-se neste contexto algumas dúvidas por parte dos técnicos e responsáveis da Malonda sobre a aplicação do conceito de ‘comunidade local’ e dos procedimentos do Anexo Técnico. Houve uma tentativa digna mas insuficiente de fazer consultas genuinamente participativas que envolvessem todos os comunitários; e houve uma confusão sobre a aplicação da Lei de Terras e do Decreto 15/2000 quando se trata da questão de representação das comunidades.

Nas tentativas de melhorar o processo, o mais importante é de encontrar métodos que possam ajudar resolver este problema principal, que tem a ver com o acesso limitado à terra no contexto de um sistema de produção ainda importante e central e da a estratégia de sobrevivência da população local, bem como a falta de uma visão coerente por parte de todos os intervenientes – comunidades, governo, investidores, a Malonda – sobre como substituir uma nova forma de vida por uma forma que, no contexto de vastas plantações florestais, não tem como sobreviver a longo prazo.

As preocupações das populações locais podem ser aliviadas revendo-se a actual e a prevista futura localização da ocupação de terras pelos projectos florestais, considerando dois aspectos de curto e longo prazo: a) a necessidade de terra em relação ao sistema rotativo praticado pelos camponeses do sector familiar; e b) a necessidade de avançar *com urgência*, com medidas de mitigação do impacto social e económico, prevendo fontes alternativas de rendimento entre outras coisas.

A Delimitação dos DUATs das comunidades

O conceito e conseqüente tamanho da comunidade

O primeiro passo no ‘processo Malonda’, prevendo a chegada na área de vários investidores, foi a delimitação das terras ocupadas pelas comunidades. Na preparação e implementação da delimitação em 2004/2005, foi utilizado a metodologia de Diagnóstico Rápido Participativo (DRP), que é a metodologia legalmente prescrita no Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras e exige por sua própria natureza técnica, a maior participação possível de todos os membros da comunidade.

O DRP do Anexo Técnico tem vários elementos, incluindo um processo de mapeamento participativo, incorporando técnicas participativas. É importante salientar que no Anexo (e também na Lei e nos Regulamentos), não há nenhuma menção dos conceitos de Regulado, Chefatura, Sultão, etc. Quer dizer, um objectivo que *não faz parte* do DRP é identificar e, portanto, delimitar, as entidades globais tradicionais de gestão territorial, ou seja, os Regulados e Sultanatos.

Em princípio, todos os membros da comunidade, deviam participar nas varias reuniões e discussões promovidas pela equipe técnica.

O processo implementado no terreno

Da informação recolhida, podemos concluir que o DRP e a delimitação realizada na área do estudo integrou vários destes elementos. Os comentários da consultora contratada para assessorar o processo indicam que foi seguida a metodologia do Anexo Técnico, pelo menos na altura da formação das equipas de campo.

No entanto, é importante entender as implicações deste DRP quando pensamos no tamanho de uma ‘comunidade’. No contexto agroecológico da Província de Niassa, os sistemas de produção são extensivos, incorporando longos ciclos de pousio e o uso de vários tipos de recursos ao longo do ano. Minimamente, de acordo com o Cunliffe⁶ referido no Plano Estratégico Provincial Niassa 2017, cada família precisa de 30 hectares, somente para a parte das machambas no seu sistema integrado⁷. Para uma comunidade de 500 famílias, já são ‘ocupadas’ perante a Lei de Terras, 15,000 hectares, *sem tomar em conta as florestas, pastagem etc que fazem parte do sistema integrado*. Quer dizer, na realidade a área por família é muito maior, incluindo outros recursos, fontes de água, sítio culturais e as áreas de expansão nos termos da Lei de Terras (este tipo de análise resultou na definição da comunidade na actual lei). É razoável presupor então, para esta comunidade aqui equacionada que por lei, um DUAT adquirido por ocupação, possa incorporar 40-50.000 hectares.

Se analisamos também os ‘interesses comuns’ com base nos laços entre aldeias – casamento, parentesco, ajuda mútua, etc – podemos ver logo que uma determinada Comunidade Local pode ter uma área total que abrange varias aldeias e povoados, com alguns centenas de famílias. O DUAT delimitado pode estender muito mais ainda.

Porém, uma das lacunas observadas, e que é decisiva na análise das causas dos problemas actuais, tem a ver com um outro aspecto do conceito de comunidade, e como isto foi aplicado no processo. É evidente que a questão de organização social e gestão foi entendida no maior sentido da estrutura tradicional de liderança política e religiosa, e sem atenção a dois aspectos críticos: a ideia de ‘interesses comuns’ e o conceito de co-titulariedade.

Consequentemente o DRP claramente resultou na delimitação de ‘comunidades’ que na verdade correspondem ao sultanato ou regulado. Nota-se que esta é uma tendência generalizada observada em muitas delimitações no país, e em nossa opinião, é uma tendência que deve ser amplamente discutida e corrigida⁸.

⁶ Intermon Oxfam, 2004, Support to Niassa provincial processes to develop community focused natural resource management. Mozambique

⁷ "Cunliffe refere a pesquisa de campo feita em Marrupa, e estima que a área mínima de cultivo necessária para o sustento de uma família é de 12 hectares, na hipótese de utilização de 2 hectares plantados durante 8 anos e em pousio por 40 anos. Ao final do ciclo de 8 anos, volta-se a cultivar a área inicial. Além disso ele supõe que apenas 40% da área total sejam cultiváveis. Portanto, a área total necessária para o sustento de uma família seria de 30 hectares ($12 \times 100/40 = 30$ ha). Ele conclui que, se não ocorrerem mudanças tecnológicas que elevem os rendimentos por hectare, surgirão num futuro não muito distante, conflitos pelo uso da terra no Niassa

⁸ Dada a complexidade deste assunto os autores pretendem abordar esta questão em documento técnico separado, se surgir a oportunidade de o fazer, limitando-se aqui a discutir as suas implicações.

Geralmente, o sultanato ou regulado abrange uma população grande distribuída pelas várias povoações, sendo o resultado uma ‘comunidade’ muito extensiva. Porém, é essencial perceber que o Sultanato neste contexto não é uma entidade privada, mas tem características muito mais salientes de uma entidade de gestão pública, *dentro do qual existem vários ou até centenas de DUATs (e outros direitos) privados*. É precisamente esta dimensão da estrutura tradicional que deu lugar a restrição na definição da comunidade local, que inclui um agrupamento de pessoas *vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior*. Em outras palavras, não se delimita uma entidade de caráter público, mas sim privado.

Na estrutura tradicional da região investigada, e na história das comunidades que lá vivem, fica claro que o Sultão não responde aos interesses *públicos* e nem *privados* de todas as ‘sub-comunidades’ que existem no seu domínio. Sem querer entrar numa análise detalhada da história da ocupação da região, existem muitas comunidades menores, ao redor de certas aldeias onde existem *Régulos* e outros chefes locais, que não aceitam o poder decisivo do Sultão sobre os seus recursos, no sentido imediato de ‘interesses comuns’ e de direitos privados e meio-individualizados. Aconteceu algumas vezes que o Sultão que dirigiu o processo era da Comunidade Yao quando a comunidade que foi delimitada é da etnia Makua, como foi observado numa comunidade em Majune (o Administrador do Distrito queixou-se desse descuido perante os Consultores em visita ao Distrito).

Cruzando estes aspectos da delimitação – a sua análise de um sistema extensivo de produção e de ocupação, e a atenção prestada ao significado da liderança tradicional até o nível mais alto – resultou no caso do programa Malonda em várias comunidades locais delimitadas com extensões territoriais enormes.

Na Tabela 1 apresentam-se os dados provenientes dos relatórios dos Diagnósticos Participativos realizados em 2004 e 2005. Na tabela vê-se que as comunidades delimitadas correspondem a áreas grandes, cada uma abrangendo vários povoados.

Aparentemente os DRPs foram conduzidos no povoado onde vive o Sultão, o chefe máximo da comunidade, ou, como no caso de Revia, onde reside o Régulo. Dos outros povoados do respectivo sultanato participaram os representantes das estruturas comunitárias, principalmente os líderes tradicionais.

Tabela 1: As comunidades abrangidas pelos DRPs e delimitações em 2004 e 2005, Niassa

Comunidade	Distrito	Área total ha	População / Residentes	Povoados
Ntamila	Muembe	598. 263	35. 849	32
Chiuaula	Lichinga	332. 156	46. 965	33
Chipango	Sanga e Lichinga	36. 822	14. 177	13
Bagarila	Sanga	12. 011	9. 796	9
Licole	Sanga	37. 870	17. 808	16
Kalange	Sanga	26. 227	5. 564	10
Matola	Majune	480. 974	18. 536	29
Revia	Majune	459. 202	2. 024	9
		1 .983. 525		

As comunidades de Ntamila e Revia destacam-se porque tinha uma participação um pouco mais abrangente do que as outras comunidades no processo, considerando o número de pessoas que participaram dos povoados de Chiuanjota e Riate onde vive o Sultão Ntamila e o respectivo Régulo Revia.

Evidentemente, estas áreas são muito grandes e não promovem uma comunicação fácil e regular entre todas as aldeias e entre todos os comunitários que lá vivem.

Naturalmente as pessoas vão se identificar mais com os níveis inferiores e com uma Comunidade Local delimitada com base ou no sistema de produção, ou no sistema de liderança tradicional mais próximos. A realidade é que numa comunidade agrária praticando agricultura manual, existe uma dependência grande entre a localização das terras, o padrão habitacional e a organização social da população. Isto também se reflecte nas regras tradicionais que definem o uso e controle da terra. Pelo menos em Niassa, a ‘gestão de terras’ - a atribuição e administração cotidiana dos direitos adquiridos por ocupação costumeira - cabe aos líderes tradicionais mais próximos da população, que não são o Sultão ou o Régulo.

Neste caso é possível dizer que teria sido melhor delimitar os terrenos em relação ao uso local dos recursos naturais, salientando o conceito de interesses comuns e tomando em conta as estruturas mais de base de gestão destes recursos, do que em relação ao território – domínio – do chefe tradicional máximo e que não é a ‘comunidade local’ prevista na lei, mas é sim algo muito mais parecido com um distrito ou localidade, em termos culturais locais.

Implica-se se neste caso, a delimitação de uma série de ‘comunidades locais’ de extensão bem menor daquelas delimitadas na altura, embora em princípio todas estas menores ainda teriam limites em comum e não haveria ‘espaço livre’ (não ocupado) entre eles⁹.

⁹ Nota-se que no video ‘Nossa Terra’ que acompanha o Manual de Delimitação elaborada pela então Comissão pela Revisão da Legislação sobre a Terra (a ‘Comissão de Terras’), foi cometido um error igual, e somente no fim do processo foi reconhecido que existiam *duas comunidades* numa área delimitada de acordo com o Anexo Técnico. A equipa resolveu *voltar a fazer o processo, com mais reuniões, até que um resultado mais correcto foi atingido.*

Na realidade o que está em causa não é necessariamente o tamanho da comunidade – que possivelmente possa estender até limites bastantes grandes com base nos sistemas produtivos na zona – mas sim a *representação* das comunidades e a *participação efectiva* de todos os comunitários afectados pelos investimentos propostos pelo Programa Malonda.

No entanto, se tivesse sido conduzido um processo de delimitação sem se cair na tendência de se trabalhar primariamente com os ‘líderes’ - quer Sultão quer Regulo – é bem possível que teria havido um maior envolvimento de todos os membros das comunidades, seguindo os princípios de co-titulariedade da Lei de Terra e evitando as queixas e reclamações observadas durante o trabalho de campo.

Uma outra consequência do tamanho excessivo das ‘comunidades’ delimitadas, e da fraca comunicação entre os ‘líderes máximos’ e os líderes mais locais é a falta de conhecimento por parte da maioria dos comunitários sobre os pretendidos projectos, até o momento que eles começaram se instalar.

Na sua fase de sensibilização, o processo participativo da delimitação também devia ter tido como objectivo informar as comunidades sobre os projectos e o seu significado. As conversas hoje indicam que em muitos povoados, esta informação não chegou à população local, embora fazem parte da comunidade delimitada, ou seja, aquela do sultanato.

A maior parte da informação parou nas mãos do Sultão e dos seus subordinados directo. Nem todos os chefes têm um sistema eficaz de comunicação com a sua população e nem sempre fazem consultas aos membros das suas comunidades antes de tomar decisões. Assim, a população não recebia informação, nem participava em consultas.

Em princípio, a aplicação da metodologia do Anexo Técnico deve assegurar um nível minimamente aceitável de participação – e portanto de representatividade – por parte da população inteira de uma determinada comunidade. Nota-se também na definição acima que o foco é a ocupação e uso dos varios recursos naturais, por ‘um grupo de famílias e indivíduos’, quer dizer por pessoas e famílias directamente ligadas ao uso e aproveitamento de uma determinado espaço ou território. Entretanto, com ‘comunidades’ vastas delimitadas, a questão de representatividade torna-se muito complexa e leva a problemas de comunicação insuperáveis.

A equipa notou este aspecto como uma das causas principais dos problemas observados. Como consequência da distância física, política, e social enorme entre a liderança da ‘comunidade’, as etapas a seguir – consultas, negociações, novos DUATs, etc – têm sido realizadas de uma forma menos aconselhável, e com uma representatividade das comunidades muito limitada.

Quer dizer, podemos supôr que, se tivesse sido realizado um processo de delimitação que resultasse em comunidades menores, não meramente refletindo a estrutura do

sultanato, o processo subsequente de consulta e de acordos entre a população e os investidores poderia ter sido mais eficaz e menos problemático.

Porém, como indicou a consultora que apoiou a delimitação na sua fase inicial, todos os elementos pertinentes – com base na definição da comunidade local – foram incorporados na formação de quadros. O que fica claro neste contexto é que apesar de incluir *tecnicamente* estes elementos, outros factores resultaram no subsequente enfoque nos líderes – no ‘ Sultão ou Régulo ’ - como o parceiro, e não ‘ a comunidade ’ por sí.

O mapeamento dos recursos e o planeamento local

Já discutimos como o DRP utilizado na delimitação devia ter incluído o uso e ocupação dos recursos naturais pelas comunidades. O diagnóstico também deve ser realizado com diferentes grupos da comunidade (homens, mulheres, jovens, etc), pois cada grupo utiliza e prioriza recursos naturais diferentes. São também identificadas as regras que existem na gestão destes recursos e quem se responsabiliza pelo seguimento das regras.

Evidentemente estas discussões, quando bem realizadas, oferecem uma boa oportunidade para refletir sobre o uso futuro do espaço ocupado pela comunidade. Este tipo de conversa não faz parte do processo formal indicado no Anexo Técnico, mas uma delimitação também pode ser aproveitada para mapear as várias zonas da comunidade em relação ao uso e importância de cada recurso natural. Desta forma podem ser identificadas as zonas que a comunidade necessita para dar continuidade às actividades que são importantes para o sustento das famílias. Este tipo de mapeamento também pode ajudar à comunidade a planificar a melhor forma de aproveitar e gerir os seus terrenos e outros recursos naturais e a identificar as zonas que podem ser cedidas aos investidores sem prejudicar a segurança alimentar e o rendimento local.

O governo distrital de Majune deu um bom exemplo disto. Neste distrito a planificação estratégica distrital baseia-se numa análise do uso dos recursos naturais. Este distrito tem recebido muitos pedidos de terra dos investidores que pretendem concessões grandes. Com o objectivo de assegurar que as comunidades tenham acesso a terra agora e no futuro, o governo distrital elaborou um plano estratégico junto com os representantes e conselhos locais que servem para defender o espaço que a população precisa para diferentes fins. O plano considera as distâncias que têm que ser respeitadas na ocupação de terra pelo investidor para a comunidade ter acesso a terra onde vai produzir, lenha e material de construção, plantas medicinais e outros produtos da natureza, a caça e pesca, etc. Estes espaços devem ser reservados e respeitados pelos investidores.

Nota-se aqui a aplicação de um entendimento alternativo do conceito de ocupação, mais em função das necessidades das populações locais em termos do seu actual modo de vida. Embora talvez mais eficaz em termos de assegurar espaços para a produção agrícola da população, não são incluídos espaços que, embora não utilizados, fazem parte do património histórico da comunidade (comprovado num processo de DRP-de delimitação bem realizado), e que na perspectiva de alguns técnicos e dirigentes do

Estado hoje são considerados como espaços 'vazios' e livres para atribuição aos investidores.

É uma questão de perspectiva, mas que tem implicações importantes quando chega o momento da consulta: se a intenção da consulta é meramente a de garantir a subsistência da comunidade, abordagem assistida em Majune é uma opção; mas se a intenção é de promover uma parceria qualquer, ou aproveitar do investimento para gerir novos recursos para as comunidades, provenientes de negociações sobre o uso do seu terreno mais vasto mas hoje não utilizado, esta concepção mais restrita do processo de 'delimitação' não é adequada.

O processo de delimitação e a divisão do espaço

As delimitações de terras feitas em 2004/5 não visaram separar os limites e extensão no terreno entre as áreas a serem cedidas aos investidores e aquelas a serem ocupadas pelas comunidades. O seu objectivo principal era provar a existência dos DUATs adquiridos por ocupação costumeira, e identificar os limites destes DUATs e fazer um reconhecimento prévio pela Malonda das terras disponíveis para os seus futuros projectos empresariais.

Segundo os técnicos envolvidos, porém, as delimitações tinham como objectivo fazer com que as comunidades iriam conseguir negociar com mais segurança e munidas de uma certidão. Para além disto foram utilizadas para transmitir outras mensagens sobre a situação 'pós-investimento', desta forma misturando o processo de delimitação como aspectos centrais do processo de consulta.

Por exemplo, foi explicado à população que deveria preservar florestas nativas onde esta aproveita os recursos naturais. Também foi explicado que as empresas não podem cortar árvores para plantar e que não podem proibir a população aproveitar os recursos da floresta/área cedida.

Portanto, as delimitações resultaram em mapas sobre as áreas que pertencem às comunidades, mas nesses mapas não se indicam as áreas a serem entregues aos investidores numa posterior fase de consulta e as áreas a ficarem para as comunidades locais para a segurança de sua sobrevivência. De facto, neste caso, as delimitações não representavam o peso que poderiam ter tido no processo de negociação de parcerias entre comunidades locais e os investidores (seja a Fundação Malonda ou um outro investidor que posteriormente apareceu). Porém, no processo previsto no início, foram previstas fases distintas: delimitação, em primeiro e a consulta, em segundo, etc.

Com certeza, as delimitações poderiam ter tido mais significado para as comunidades locais se tivessem sido finalizadas até a emissão da Certidão. Este evento teria criado as bases necessárias, e o sentido de continuidade entre as fases, para uma consulta mais eficaz, onde se discutiria a entrega de terras comunitárias condicionada por termos acordados entre o lado comunitário e o investidor (ver discussão a seguir). Assim teria

havido um ponto de encontro com o próprio processo de atribuição de terras, quer dizer os processos de consultas comunitarias e posteriores demarcações.

Um grande erro em todo o processo, foi o facto de que as Certidões nunca foram emitidas, e portanto, a base jurídica das discussões a seguir nunca foi explicitamente estabelecida.

Aparentemente opinavam na altura os técnicos do SPGC que não era possível emitir Certidões porque as áreas eram grandes demais. Evidentemente:

- são grandes o que prova o erro incurrido nas delimitações baseadas em “Regulados e Sultanatos”;
- mas também podem ser necessariamente grandes se consideramos as implicações da análise dos sistemas de produção e dos ‘interesses comuns’ que liga aldeais e povoamentos.

Neste caso se deveria ter aconselhado às equipas de delimitação voltar a fazer o processo de novo, talvez resultando num maior número de comunidades locais menores. Simplesmente recusar lançar a delimitação nos mapas e de emitir as Certidões, que é uma obrigação dos SPGC em termos da lei, é algo muito questionável ao abrigo do funcionamento dos serviços públicos que se exige que qualquer “decisão negativa” deve ser fundamentada sob pena de ser tida como nula e de sem nenhum efeito.

As Consultas

O processo implementado pelo Projecto Malonda através das actividades de delimitação de terras utilizando a metodologia de Diagnóstico Rápido Participativo (DRP) não serviu muito para preparar as comunidades. O problema fundamental foi não se ter seguido as recomendações iniciais para o processo.

O passo a seguir da delimitação, que é a consulta com a comunidade sobre os termos de cedência de terras aos investidores, tem que ser implementado ao nível e com o envolvimento da aldeia. Não é suficiente fazer as consultas na base do conceito do sultanato. Outro aspecto importante é que se não deve juntar e fazer a delimitação e a consulta comunitária sobre o direito de uso e aproveitamento de terra ao mesmo tempo.

Talvez seja preciso ter mais cuidado com a definição e o significado de consulta comunitária. Nos termos da Lei e do processo de cedência de terras, a consulta comunitária não significa só de comunicar com as comunidades, mas de negociar direitos sobre o uso e controle da terra. Esta distinção não foi clara na preparação da entrada dos projectos florestais na província do Niassa e por isso o processo de consultas comunitarias ficou enfraquecido.

Por um lado, os contactos estabelecidos com as comunidades na altura das delimitações não correspondem à intenção de fazer consultas comunitárias. Por outro lado, *ainda*

tentando considerar os contactos estabelecidos com as comunidades na altura das delimitações como sendo consultas verdadeiras, a representatividade das comunidades foi limitada aos Sultões, Rainhas, Régulos, chefaturas (ndunas) e pessoas à volta destes.

São estas pessoas que basicamente foram consultadas e que decidiram sobre a entrada dos projectos nas terras das comunidades. As decisões tomadas por eles nem sempre correspondiam aos interesses representados pela população dos povoados afectados, o que hoje resultam em preocupações locais em relação aos limites dos terrenos, áreas de expansão e futuro acesso à terra. São preocupações que constituem motivo de discordância e tensão nalgumas das áreas abrangidas pelas plantações.

Isto encontramos, por exemplo nos povoados de: Cavago e Miala no Distrito de Sanga (Malonda); Nzizi no Distrito de Muembe (Malonda); Mapaco e Mussa no Distrito de Lichinga (Malonda e Florestas do Niassa); Mecucue e Mbandece no Distrito do Lago (Chikweti); Colongo no Distrito de Lichinga (Chikweti); Luambala no Distrito de Majune (Monte Mosal, actividade de eco-turismo, Malonda).

Um exemplo que mostra uma situação positiva se encontra no povoado Chiconono no distrito de Muembe. É na zona onde a empresa Malonda New Forests vai implementar as suas plantações. Lá a comunidade tem cedido terras a uma distância de mais de 8km da aldeia, onde a comunidade não tem machambas e é uma zona que a comunidade não pretende utilizar para futura exploração agrícola. A comunidade conseguiu defender no momento em que foi ouvida pelo investidor e pelas autoridades governamentais a necessidade de manter as áreas perto da aldeia para fins agrícolas e entregar terrenos para fins florestais só nas zonas mais distantes da aldeia.

Os procedimentos das outras empresas

No início da planificação dos investimentos florestais, ambas as empresas Florestas do Niassa e Chikweti trabalhavam em parceria com o programa Malonda. Hoje em dia mais duas empresas entraram em parceria com Malonda e são as empresas Tree Farm e New Forests. A Florestas do Niassa continua em parceria com Malonda.

Entretanto, devido a opiniões divergentes de como dar continuidade ao processo, a colaboração entre a Fundação Malonda e a empresa Chikweti foi interrompida e os dois continuam trabalhar separadamente. Uma pequena parte das áreas plantadas pela Chikweti continua a situar-se numa zona abrangida pelo processo de diagnósticos participativos e das delimitações realizados no âmbito do programa Malonda em 2004. Nessas, a preparação das comunidades abrangidas pelas plantações do Chikweti é em parte igual à da Fundação Malonda.

Entretanto, nas outras zonas onde a empresa Chikweti entrou para plantar mais tarde, os contactos preparatórios com as comunidades foram diferentes e realizados durante um período limitado. Isto explica-se em parte pela situação que apareceu depois da colaboração interrompida com a Fundação Malonda, que obrigou a empresa Chikweti a

pedir novos terrenos em outras zonas fora do controle da Malonda. Assim, a Chikweti não conduziu um processo de delimitação ou de diagnósticos participativos como foi feito nas outras comunidades e não havia consultas para negociar com as comunidades. A empresa contactou directamente com os líderes locais, principalmente com o chefe tradicional superior, o Régulo ou a Rainha, com quem falou e pediu terreno. Depois o chefe tradicional comunicou o assunto aos seus subordinados para informar a população. No passo a seguir, vieram representantes da empresa contactar com o Régulo e/ou Nduna para indicar o terreno que a empresa pretendia ocupar. Em alguns casos os líderes organizaram uma reunião com a população para discutir o pedido de terreno da empresa e noutros apenas passou a informação que entretanto não chegou a todos os afectados. Houve casos em que parte ou toda a população negava entregar o terreno a Chikweti, enquanto outros aceitavam porque queriam emprego. Mas os régulos acabaram por decidir a favor da empresa. Na região de Mbadece um desses régulos que agiu assim unilateralmente (indicando um sítio que a comunidade não queria) acabou por ser destituído do poder pela população.

Mais tarde, representantes da empresa chegaram para informar que iam começar trabalhar e que precisavam trabalhadores. Informaram sobre o processo de recrutamento de trabalhadores e pediram para as pessoas começarem se registar. Podemos dizer que houve reuniões informativas junto com a população mas não consultas.

No distrito de Lago houve povoados que se recusaram entregar terras à empresa Chikweti. Num dos povoados argumentou-se que os empregos oferecidos não lhes interessaram, porque ganharam mais através da sua produção de tabaco.

Noutro povoado os líderes não queriam que a empresa entrasse porque tinham ouvido falar das experiências negativas que a população do distrito de Majune tinha enfrentado nos anos passados devido a presença das empresas estrangeiras. Não queriam enfrentar o mesmo tipo de problemas como os camponeses de Majune.

Num povoado do mesmo distrito, depois da população ter se queixado sobre a ocupação errada de terreno pela Chikweti, representantes desta comunidade conseguiram negociar com a empresa para a comunidade ser recompensada. O consenso alcançado das negociações entre a empresa e a comunidade é que a empresa tem que construir uma ponte para facilitar o acesso a uma zona onde a população aceita ir abrir novas machambas, em vez de aproveitar a zona ocupada pela Chikweti. A comunidade também pediu para a empresa construir uma Mesquita e um Posto de Saúde em troca da aceitação da ocupação do terreno pela empresa, mas este pedido ainda não foi implementado embora a comunidade diz que vai continuar a tentar convencer a empresa para cumprir também com isso.

Acordos

Outro aspecto é que as consultas deveriam resultar num acordo entre a comunidade e o investidor. Este aspecto é nitidamente salientado no Regulamento da Lei de Terra no seu Artigo 24: “Caso sobre a área requerida recaiam outros direitos (e neste caso da

Malonda tais direitos existiam, comprovados pelas delimitações), o parecer do Administrador do Distrito incluirá os termos pelos quais se rege a pareceria entre os titulares do DUAT adquirido por ocupação (quer dizer, as comunidades delimitadas) e o requerente”.

Portanto, a acta da consulta, que é a base do parecer do Administrador, pode servir de acordo se é detalhada e feita segundo o regulamento e inclui os benefícios acordados.

Ainda que esta parte é decisiva no processo de cedência de terras aos investidores, os contactos que foram estabelecidos com as comunidades a partir da altura das delimitações até as demarcações *não incluíram negociações de benefícios, direitos ou parcerias e não conduziram a um acordo entre as partes envolvidas*. Na opinião dos autores, este é uns dos erros mais importantes no processo, e representa uma verdadeira ruptura no processo traçado na discussão da ‘visão’ atrás do Programa Malonda.

Os representantes da Fundação Malonda e os técnicos que participaram nas delimitações explicaram que haviam principalmente três aspectos que impediram a realização de um acordo na altura que tiveram contactos com as comunidades. Primeiro, tentavam implementar as delimitações e as consultas ao mesmo tempo, sem considerar todas as componentes que deviam fazer parte duma consulta. Segundo, na altura das delimitações não estava presente na província nenhum provável investidor. Terceiro, os programas de PROANI e de Malonda evitaram conscientemente negociar e falar sobre benefícios e direitos das comunidades porque na altura não havia “nenhuma orientação” dos superiores da Malonda sobre esse assunto.

Portanto, não houve nem uma visão, nem uma estratégia elaborada para organizar benefícios, e não houve uma estrutura montada para os Fundos de Desenvolvimento Comunitário.

Isto indica que nenhuma das partes envolvida estava suficientemente preparada para poder conduzir o processo devidamente. O impacto deste facto na situação actual é crítica, pois os acordos negociados com os investidores podiam ter assegurado aos comunitarios que, em troca dos terrenos que iam perder, estas iriam ganhar muito mais em indenminizações, por exemplo na forma do Fundo e outras actividades de geração de rendimentos, com a intensificação de agricultura através de tecnologias melhoradas, entre outras opções. A necessidade de assegurar algum beneficio imediato, para compensar pelo terreno perdido e explicar às comunidades que ainda iriam ganhar mais significativamente com a chegada dos investimentos florestais, foi uma condição indicada como essencial pela consultora responsável pelas delimitações e segundo esta “é lamentável que hoje, varios anos depois do início do processo, nem o pretendido Fundo está montado para começar aliviar as ansiedades da população local”¹⁰.

¹⁰ Sevy Madureira, em comentários escritos enviados para os consultores (Junho 2008).

Decreto 15/2000

Um aspecto a notar é que há uma tendência clara por parte dos funcionários – sejam do Estado sejam da Malonda – de tratar uma ‘consulta’ com o Regulo ou outro líder tradicional como uma ‘consulta comunitária’. De forma igual, ‘a delimitação’ – ou seja o conceito da comunidade local – é entendido como algo ligado ao Regulado ou Sultanato, que acaba sendo a entidade delimitada, sem tomar em conta aspectos chaves como a co-titulariedade, os direitos individuais e outros aspectos.

Como já indicamos na discussão anterior, o resultado desta abordagem é uma falta completa de conhecimento por parte dos povoados e aldeias sobre o processo ‘acordado’ entre as estruturas do governo e os líderes tradicionais. O pior neste contexto é que as pessoas mais afectadas pelas plantações ao nível bem local – as famílias e indivíduos referidos na definição da Comunidade Local na Lei de Terras – nem participam nas discussões sobre as áreas a serem cedidas aos investidores e nem participam nas discussões sobre os ‘termos pelos quais se regerá a parceria’ entre o investidor e as comunidades.

Uma das razões que explicam isto é a aplicação automática do Decreto 15/2000. Este decreto reconhece formalmente a figura da ‘autoridade comunitária’, que pode incluir os Regulos e outros chefes máximos na ordem política-religiosa das comunidades étnicas de Moçambique. Entre outras coisas, o Decreto diz que “são áreas de articulação entre os órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias....o uso e aproveitamento da terra” (Artigo 4, alínea (d)). Na opinião de diversos dirigentes, este decreto responde ao Artigo 30 da Lei de Terras, que diz que “Os mecanismos de representação...das comunidades locais, no que respeita aos direitos de uso e aproveitamento de terra são fixados por lei”.

Ficou muito claro nas diversas conversas durante a pesquisa de campo que, de facto, esta é a posição seguida pela maioria de funcionários envolvidos, com destaque no processo de consulta, e que a consequente falta de envolvimento por parte da maioria da população directamente afectada pelas plantações é um outro erro sério na implementação do programa.

Há diversos argumentos contra a ideia de que o Decreto 15/2000 resolve a questão de representação, com destaque na obrigação de se aplicar o princípio de co-titulariedade colocado na Lei de Terras e no seu Regulamento, como sendo o princípio norteador na gestão interna dos DUATs das comunidades locais. Mesmo se se aceitasse que o Decreto 15/2000 resolve definitivamente a questão da representação das comunidades, o princípio de co-titulariedade por si exige que estes representantes são obrigados – *por lei* – a consultar com todos os membros das suas comunidades, e que qualquer decisão tomada sobre a cedência do DUAT ou terreno da comunidade, total ou parcialmente – deve ter a aprovação e concordância de todos os co-titulares. Evidentemente este

aspecto não foi tomado em conta pelos técnicos responsáveis pelas consultas seguindo as orientações superiores quanto a aplicação do Decreto 15/2000.

Por outro, é duvidoso que os dizeres do Artigo 30 da Lei de Terras, “são fixados por lei”, o termo lei seja interpretado no seu sentido mais amplo em que o Decreto ou seu regulamento também se enquadram. Consideramos que é situação diferente quando se diz “nos termos da lei”, onde sim cabe a aceção mais ampla de lei. E depois, “mecanismos de articulação” são diferentes dos mecanismos de representação e na falta da lei (por esta não ter sido aprovada ainda) se devem aplicar as regras do Código Civil, alíás como se refere a própria Lei de Terras (Artigo) e neste casos os Artigos 1407 e 985 do Código Civil que estabelecem que todos “os comproprietários têm igual poder para administrar” a coisa, neste caso a terra que ocupam por todos eles serem iguais perante a lei (por remissão do Artigo 1403, número 2 do Código Civil).

A “demarcação inicial” do terreno para o novo DUAT do investidor

O passo a seguir depois da consulta é a demarcação inicial ou prévia (esboço da demarcação) da área que a comunidade aceita ceder ao investidor e que vai resultar no DUAT (Direito de Uso e Aproveitamento de Terra) do investidor, ou num contrato entre a comunidade e o investidor que regulariza as condições sob quais o investidor pode aproveitar uma certa área entregue pela comunidade.

Em muitos dos povoados visitados encontramos líderes, bem como outros membros da comunidade, que explicaram que a identificação e medição do terreno para o investidor não seguiu as regras estabelecidas, nem na preparação nem na implementação.

No povoado de Mapaco no distrito de Lichinga, a comunidade tinha reservado uma área para garantir o seu futuro acesso a terra. A decisão tomada pela comunidade não foi respeitada e a área foi identificada e lançada no esboço da demarcação em benefício da empresa Florestas do Niassa sem a presença de representantes da comunidade. Agora os camponeses desta comunidade dizem que não têm para onde ir para abrir novas machambas, se não for na zona que faz fronteira com o distrito de Mueembe a uma distância de cerca de duas horas. A comunidade já tinha aceite ceder uma outra área perto do povoado à Fundação Malonda, numa zona onde a comunidade considera o terreno menos aconselhável para agricultura. Mas a área, hoje em dia ocupada pela Florestas do Niassa, situa-se na tal zona para onde as famílias pretendiam voltar abrir machambas de novo, depois de ter deixado o terreno em pousio durante alguns anos.

No povoado de Cavago, no distrito de Sanga, existe um conflito entre os líderes sobre a forma como foram entregues as terras aos projectos de reflorestamento. Várias das pessoas desta comunidade com quem falámos não estão de acordo com as demarcações feitas. Disseram que a empresa Malonda Tree Farm está a plantar nas machambas em pousio e que as famílias já não têm acesso a terra a uma distância razoável da aldeia. E que são feitas plantações perto das aldeias vizinhas Cavago, Iringa e a dos Antigos

Combatentes. Nesta zona de plantio, encontram-se algumas machambas em cultivo e vê-se também vários bananais e árvores de fruta que pertencem à população local. Foi dito pelas autoridades distritais e pela empresa que foi reservada uma zona de expansão para as aldeias desta zona, mas nem a empresa, nem a direcção distrital de actividades económicas ou a comunidade tem certeza sobre a existência e onde se localiza a tal zona.

No povoado de Mecucue, no distrito de Lago, um Régulo contou como foi a sua experiência com os representantes da empresa de Chikweti a assinar um acordo e participar na colocação do primeiro marco da demarcação dum terreno sem prévia preparação. O Régulo disse que foi solicitado a assinar um documento, mas ele não sabe de que documento se tratou e sobre o quê ele assinou. Segundo ele, os representantes da empresa vinham com informação exacta sobre que área a ocupar sem ter feito consultas abrangentes com a comunidade. Ele disse aos consultores que se “sente enganado pela Chikweti”.

No povoado de Mbandece, os líderes locais contaram que a Chikweti não respeita os limites acordados. A população local aceitou a presença da empresa mas só para plantar em áreas onde a população não pretende cultivar ou voltar a cultivar por serem áreas não produtivas, denominadas *Maondo*.

Segundo a empresa Chikweti, este tipo de problemas devem-se principalmente aos mapas que não são correctos, porque as vezes, os mapas que a empresa recebe da Direcção Nacional (DINAGECA) ou dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro não correspondem à realidade ou não coincidem com os limites indicados nos pedidos. Mas ouvidos sobre este aspecto, tanto os técnicos como o Chefe dos SPGC explicaram que o problema não reside nos aspectos técnicos dos mapas. O problema tem mais a ver com o facto dos mapas elaborados pelo SPGC não serem respeitados pela empresa Chikweti.

Machambas em cultivo nas áreas de plantio

Por todos os lados onde as plantações são implementadas, encontram-se algumas machambas em cultivo e nalguns sítios também bananais e árvores de fruta, tais como mangueiras. Segundo os camponeses, foram prometidos compensação de uma forma ou outra para deixar estas machambas, mas não chegou a ser registado num acordo escrito e até agora, esta promessa ainda não foi implementada, nem pela Malonda, nem pelas outras empresas. Recentemente, a Malonda Tree Farm fez um levantamento na zona de Cavago, distrito de Sanga, onde a empresa actualmente está a plantar e lá identificou 38 machambas em cultivo. A intenção da empresa é de apoiar os donos destas machambas em abrirem novas machambas noutros sítios. Os sítios onde se pretende abrir as novas machambas para substituir as outras, tem que ser identificados pelos donos das machambas. Entretanto estes sítios ainda não foram identificados, e também ainda não houve negociações com cada um dos camponeses afectados. Um dos casos tem

resultado num conflito concreto ainda não resolvido entre a empresa e o dono da machamba.

É importante que os levantamentos deste género sejam feitos, bem como negociações com os camponeses afectados, mas deveriam ter sido feito antes de se começar a plantar as árvores. O aparecimento de problemas, que tem a ver com as machambas que se situam dentro das áreas a serem plantadas, explica-se principalmente pelo facto do processo não ter sido preparado devidamente, nem no devido tempo.

Nas zonas das plantações de Florestas do Niassa, os camponeses queixam-se de não serem respeitados pela empresa. Alguns camponeses foram informados que iam receber emprego se entregassem as suas machambas, mas esta promessa nem sempre foi cumprida. Outros foram informados que podem continuar a cultivar as suas machambas dentro da área de plantio e que os limites das machambas seriam respeitados deixando pelo menos 20 metros entre a machamba e a plantação de árvores. Mas, segundo os camponeses, este acordo não foi respeitado. Disseram que a empresa plantaria árvores até *dentro* das machambas. Outros queixam-se das suas culturas serem afectadas negativamente pelos químicos que as empresas aplicam na plantação das mudas.

Relação desequilibrada

Uma outra lacuna do processo tem a ver com a falta de preparação adequada das comunidades para o processo. Com destaque na sua fase de sensibilização, o processo de delimitação não visou preparar as comunidades locais sobre futuros investimentos que poderiam vir nas suas áreas. É certo que no momento das delimitações falava-se que eventualmente haveria investimentos no futuro. No entanto, é importante entender que o objectivo desta preparação inicial *não foi lançar a subdivisão de terras nem assumir uma parte do trabalho da consulta*, mas assegurar o acordo das comunidades aceitar e assumir o processo (e a necessidade) de fazer a delimitação.

No evento, é evidente que a delimitação – que nunca foi finalizada e lançada formalmente no Cadastro - permitiu mais ao Programa Malonda conhecer as potencialidades de terras e de principais actores com quem posteriormente negociar.

Faltava neste contexto, como parte da fase de consulta, um processo profundo e sério de preparação das comunidades, onde explica-se com clareza o que vai significar a chegada dos investidores, quais são as implicações para a vida local, o que implica para a produção local, e mais coisas de importância crucial que podiam ter facilitado uma consulta – e um processo – mais eficaz e sem os resultados negativos como os observados durante a pesquisa de campo.

Assegurar uma preparação mais adequada pode ser visto como uns dos papeis mais importante do Governo e da Fundação Malondo como agente facilitadora. A realidade é que a relação entre as comunidades e os investidores é em todos os aspectos desequilibrada porque as comunidades têm uma posição fraca em relação ao investidor.

A interacção entre a falta de preparação das comunidades e a relação desequilibrada faz com que a posição das comunidades torna-se mais enfraquecida ainda.

O estudo '*Governança Nacional e Chefatura Local*', uma avaliação multi-nível do poder em Moçambique na perspectiva do Niassa¹¹, realizado em 2006 na Província do Niassa, chamou atenção sobre a vulnerabilidade das comunidades nestes processos de negociações sobre o direito de uso e aproveitamento de terra e, também, sobre a importância de envolver mais as comunidades e reforçar a sua capacidade para melhor conseguirem defender os seus direitos e as suas necessidades. Segundo a constatação deste estudo sobre a posição da comunidade local:

"O processo de delimitação não era uma questão de ter títulos de terra assegurados para cada família a cultivar uma certa área, mas o registo de que área pertence a cada comunidade. A principal razão para organizar a delimitação de terra foi a necessidade de identificar que áreas poderiam ser utilizadas por investidores interessados em plantação de silvicultura de grande escala.

Nesta situação, não é fácil as comunidades locais estarem cientes das consequências desses grandes investimentos ou actuarem para defender as suas futuras necessidades. Isto não se deve apenas ao facto de as comunidades locais carecerem de informações ou conhecimentos sobre as actividades comerciais, ou de não poderem prever o que o futuro lhes reserva, mas principalmente porque se encontram numa situação muito vulnerável. A maior parte das comunidades acumulou necessidades que não teria tido possibilidade de satisfazer, visto que sofre de pobreza extrema há muitos anos.

As pessoas em pobreza absoluta não têm força para defender as suas necessidades ou os seus interesses a longo prazo. São obrigadas em primeiro lugar a encontrar soluções para as suas necessidades imediatas.....a posição das comunidades não é em nenhum aspecto comparável à dos investidores. A relação entre as duas partes é em todos os aspectos desequilibrada. Quando há grandes investimentos a entrar, as comunidades têm grandes expectativas de que estes irão implicar novas oportunidades de emprego e é isso que é o mais importante para elas na situação actual. Todos nas comunidades em questão dependem da agricultura de pequena escala, mas estão também todos dependentes de rendimentos em dinheiro para melhorar as suas condições de vida. A agricultura gera rendimentos em dinheiro quando é possível produzir e vender o excedente agrícola, mas as famílias agrícolas tentam sempre diversificar as suas fontes de rendimento. Uma forma de fazer isto é deixar pelo menos um membro da família procurar um trabalho remunerado. O rendimento de um trabalho remunerado não só resolve problemas imediatos, mas também permite investir e melhorar a agricultura familiar. Consequentemente, ao negociar com os investidores, a perspectiva de conseguir um trabalho tem grande peso.

Isto é verdadeiro não só para os agricultores comuns mas também para os líderes que representam as comunidades nas negociações. ...

Nessas situações, não é fácil para as comunidades conferirem prioridade a questões que pertencem ao futuro, tais como necessidades de terra, acesso a caça e pesca, mudanças nos métodos de produção, crescimento populacional, ou mudanças nos padrões de vida e nas mudanças climáticas.

No distrito de Majune os agricultores já sofreram de problemas devido à delimitação de terras a usar por investidores comerciais. Os agricultores locais perderam o seu acesso a terras baixas perto do rio. Pequenos agricultores que praticam a agricultura manual sem acesso a alfaías ou irrigação estão muito dependentes da diversificação da sua agricultura e uma forma de diversificar e ter acesso a diferentes tipos de terra. Normalmente têm terras secas e terras baixas para terem a possibilidade de plantar culturas quer na estação das chuvas quer na estação seca.

O processo de preparação não envolve apenas a delimitação das terras. Para obterem o maior benefício do investimento, não só para as empresas mas também para as comunidades, as comunidades locais e os distritos também têm de ser informados e participar nos seguintes passos de preparação. Esta posição tem de ser defendida pelo programa Malonda. ”

¹¹ Åkesson & Nilsson, 2006

O papel da Malonda

Mais uma outra lacuna, que também está ligada à posição e capacidade negocial das comunidades é a falta de clareza sobre o papel da Malonda. A capacidade negocial das comunidades locais foi enfraquecida por não se saber interpretar ou conhecer o papel ou natureza da Malonda. Isto criou uma incerteza por parte das comunidades por não saber se a Malonda representa o Governo, o investidor ou se seja só facilitador. Nas comunidades é bastante frequente que se refira à Malonda como se ela fosse o Governo, mas a população não consegue a resposta, ou o apoio, que se espera da Malonda.

A falta de clarificação do estatuto da Malonda confundia as comunidades em face de problemas ligados aos direitos adquiridos sobre a terra e outros recursos naturais.

Quando as comunidades visitadas apresentaram os seus problemas também explicaram que não sabiam para onde dirigir as suas preocupações. Tentaram falar com os representantes das empresas e da própria Malonda, mas muitas vezes receberam a resposta de que deveriam contactar com o Governo porque é o Governo que toma as decisões sobre o direito de uso e aproveitamento de terra. Quando contactam os representantes governamentais locais e distritais, a resposta muitas vezes é de que estes não podem fazer nada porque os problemas são oriundos de decisões tomadas aos níveis superiores. A população local, incluindo os seus líderes, sente-se abandonada sem apoio para resolver os seus problemas.

Nem as comunidades nem os Governos distritais em nenhum momento questionaram da pertinência e relevância do Programa Malonda. A promoção do investimento privado no Niassa, em particular na área da agricultura e turismo, é a ordem do dia tanto na visão das comunidades locais como nos programas e estratégias do Governo local e central. O “acasalamento” entre o sector privado e as comunidades locais na exploração sustentável e equitativa da terra e doutros recursos naturais é igualmente um objectivo previsto na Lei de Terras e nos programas e estratégias do Governo.

Como ficou demonstrado, os problemas observados na implementação do Programa Malonda tem mais a ver com o processo seguido para se atingir estes objectivos tão legítimos e actuais. Mas também se deveu, no nosso entender, ao actual status legal da Malonda e como ela funciona nesses vestes institucionais. Estas questões não fazem parte dos objectivos deste estudo, e devem ser abordados à parte, em outro contexto, mas tomando em conta a relevância da discussão para um plano futuro implementado para corrigir e melhorar o impacto socio-económico das delimitações e do processo de investimento privado já lançado¹².

¹² Os autores oferecem alguns comentários mais detalhados sobre este assunto em Anexo, como contribuição para as discussões sobre o futuro da Malonda.

Emprego - benefício

Nota-se que os projectos florestais são até agora vistos pelas comunidades como muito positivos porque realmente representam algo que faz muita falta: o emprego.

Mas, olhando para o emprego como o principal benefício para as comunidades, alguns questionamentos se podem colocar sobre a “segurança de posse do posto de trabalho” dado que grosso modo estamos na presença de empregos sazonais. Os salários pagos estão também aquém das reais necessidades para o sustento de uma família. Cálculos feitos pelos sindicatos em Moçambique mostram que o salário mínimo corresponde somente a cerca de um terço do que uma família de cinco membros precisa para custear as suas despesas básicas. Nestes cálculos não estão incluídos os custos para transporte, energia, educação, serviço de saúde e vestuário.

O salário e os trabalhadores

No ano 2008, o salário mínimo para trabalhadores no ramo de agro-silvicultura é de 1.315 MT. A Fundação Malonda paga um pouco mais, actualmente 60 MT por dia, o que corresponde a 1.560 MT por mês de trabalho que é de 6 dias por semana, que vai de Segunda-Feira até Sábado. No ano anterior ganhavam 50MT por dia, mas em 2008, receberam um aumento salarial de 10MT. Durante este estudo na zona de Mussa, a Malonda tinha 203 trabalhadores, dos quais 75 (37%) eram mulheres. Do número total de trabalhadores 22 eram efectivos (permanentes) com contrato individual, enquanto os restantes (cerca de 88%) eram sazonais com contrato colectivo submetido à Direcção Provincial de Trabalho. A empresa Malonda Tree Farm tinha 250 trabalhadores dos quais 130 (52%) eram sazonais e 120 efectivos. Todos os sazonais são homens enquanto do grupo de efectivos 37 são mulheres. Assim o grupo de mulheres corresponde a 15% do grupo total de trabalhadores mas a 31% do grupo dos efectivos.

A empresa Chikweti pratica contratação individual e paga ligeiramente melhor que as outras empresas. Na Chikweti, os que têm contrato de três meses ganham mensalmente 1.710 MT, os com contrato de um ano 2.032 MT e os com contrato permanente 2.182 MT. Dos trabalhadores da Chikweti, 689 (cerca de 52%) têm trabalho permanente e 642 trabalho temporário.

As três empresas fazem esforços para contratar mulheres e nos seus viveiros o grupo de mulheres corresponde, respectivamente, 37%, 36% e 70%. Há uma tendência da divisão tradicional de trabalho se reflectir também no recrutamento de trabalhadores para as empresas florestais. Quando o recrutamento é feito para ter trabalhadores para as tarefas de derruba e limpeza do terreno, vêm principalmente homens, enquanto quando trata-se das tarefas de plantio e de sementeira, transplante e cuidado das plantas no viveiro, vêm também mulheres.

Emprego e o sustento da família

O emprego corresponde a um benefício imediato e com tantas necessidades e sufoco, entende-se que o mesmo é considerado muito importante pela população. As expectativas são grandes em relação ao benefício do emprego, tão grandes que até a pessoa aceita entregar a sua machamba em troca do emprego, mas nem todas conseguem depois o emprego prometido ou são empregadas só durante poucos meses. Depois ficam sem machamba e sem emprego. Têm que procurar novos terrenos onde podem abrir nova machamba, mas segundo as pessoas afectadas, já não é possível encontrar terreno perto da povoação.

Os representantes governamentais locais também estão preocupados com o risco do acesso à terra pelos camponeses. Outra preocupação deles é a expectativa que a população tem em relação às oportunidades e aos benefícios do emprego. Algumas pessoas da população pensam que o emprego vai ser a garantia de sustento. Mas os responsáveis distritais e locais não acreditam que o salário oferecido vai conseguir substituir a agricultura no sustento da família. Estão preocupados porque, por um lado, não têm solução dos problemas de terra enfrentados pela população. Por outro lado, têm medo que, no futuro, possam aparecer problemas com a segurança alimentar se a população não conseguir dar continuidade dum modo satisfatório às suas actividades agrícolas. Também não desejam ver a população saindo das aldeias para viver em zonas distantes, para onde o Governo dificilmente consegue fazer chegar com um serviço público adequado. A opinião destes representantes locais é de que as empresas deveriam estimular a produção agrícola dos trabalhadores e o desenvolvimento da produção agrícola local. As empresas deveriam ajudar com semente melhorada e apoiar os trabalhadores, bem como a população em geral, melhorar os seus métodos actualmente praticados na agricultura.

É importante considerar que um emprego sazonal e temporário, pago com salário mínimo, não é suficientemente regular nem suficiente em termos monetários, para sustentar uma família. Complementa a produção agrícola, onde o empregado tem que continuar a trabalhar também na machamba para evitar uma situação de penúria para sua família. Mas isto também exige que a família tenha acesso a mão-de-obra e terra sob condições não deterioradas. Pelo contrário, melhor seria que pudessem continuar com a produção agrícola sob condições melhoradas e com as machambas mais perto da habitação, para poder aumentar a qualidade de vida da família.

Se não tiver acesso a mão-de-obra extra na família, torna-se difícil manter a produção agrícola ao mesmo nível como antes de ter o trabalho assalariado e a tempo inteiro. Um entrevistado que trabalha no viveiro de Mussa contou que, hoje em dia, ele junto com a sua esposa só conseguem produzir o que corresponde ao um celeiro, enquanto antes conseguiram encher dois celeiros. A esposa não consegue manter a produção sozinha e ele não consegue trabalhar tanto na machamba como fazia antes. O salário que ele recebe tem que ser utilizado para compensar a diminuição da produção da machamba. Por isso, na opinião dele, apesar de ter conseguido um emprego assalariado, a situação da família não melhorou.

A Rainha da zona de Maniamba no distrito de Lago explicou que ela está a prestar atenção especial à situação das mães solteiras que trabalham nas plantações. Na sua opinião elas estão numa situação difícil. “O ‘troco’ que recebem não chega e as crianças ficam numa situação pior. As mães não têm tempo para ir a machamba e o dinheiro que recebem não chega para compensar a falta de machamba”. Para a Rainha esta situação é preocupante e frustrante, porque ela sempre defendeu que deveriam ser os mais pobres, em primeiro lugar, a ter acesso às oportunidades de emprego criadas pelas empresas florestais.

Um grupo de mães solteiras jovens que vivem na zona de Mussa, disseram que gostariam de ter emprego nas plantações, embora estão conscientes de que não iriam conseguir combinar um trabalho assalariado com o trabalho nas suas machambas. No entanto elas apresentaram uma outra estratégia para garantir a alimentação da família. Na sua opinião, quem deve ter emprego e ganhar dinheiro são os mais jovens enquanto a produção alimentar deve ser garantida pela geração dos velhos. Mas disseram que as famílias devem ter acesso às duas fontes de mão-de-obra (de cada gerações).

Diferenciação social

Outra solução apresentada pelos trabalhadores das plantações de Mussa e de Chiconono é no sentido de se contratar pessoas de ‘ganho-ganho’ quer dizer, contratar “day labourers” temporariamente para trabalhar nas suas machambas. É um sistema frequentemente utilizado no campo pelas famílias que vivem numa situação um pouco mais estável do que as outras. Os que fazem o ‘ganho-ganho’ recebem muito pouco e frequentemente são pagos em produtos alimentares em vez de dinheiro. Quem tem a possibilidade de recrutar pessoas de ganho-ganho muitas vezes são as famílias que pertencem às estruturas locais. E, são no geral, membros destas famílias que representam um número significativo do grupo de trabalhadores dos projectos florestais. Do grupo de 40 trabalhadores das plantações de Mussa com quem falámos, 17 (43%) pertence a famílias das estruturas e lideranças locais.

Encontrámos uma situação semelhante também nos outros povoados que visitámos. Esta situação explica-se principalmente pelo facto do recrutamento ser feito através dos líderes tradicionais, os Sultões, Rainhas, Régulos e Muenes. Ainda que existem excepções, como no caso da Rainha de Maniamba, no Distrito do Lago que defende que são os mais necessitados que devem ter direito ao emprego, estes líderes muitas vezes favorecem os membros das suas próprias famílias. Outras pessoas também conseguem emprego, mas as vezes acontece que o líder exige pagamento para a pessoa ser aceite no registo de recrutamento.

A dominação das estruturas locais no grupo de trabalhadores pode indicar que existe um risco de aumento da diferenciação social no seio das comunidades. Primeiro, porque é o grupo que vive numa situação um pouco mais estável e que consegue beneficiar-se das oportunidades de emprego. Segundo, porque é este grupo que já tem melhor acesso a mão-de-obra e assim, vai se beneficiar mais porque tem mais facilidade de completar a

sua produção agrícola com o trabalho assalariado. Terceiro, porque provavelmente é este grupo que terá mais facilidade de defender o direito de ocupar e manter terra perto do povoado. Até alguns deles são os próprios responsáveis pela distribuição e controle de terra localmente. São os outros membros da comunidade que serão atribuídos os terrenos nas zonas mais distantes, ao mesmo tempo que não conseguem ter acesso ao emprego.

Como forma de contrariar um pouco as tendências negativas do sistema de recrutamento em vigor, a empresa Malonda Tree Farm tem, em paralelo, introduzido um sistema que permite que as pessoas também possam se registrar directamente na empresa, quer dizer, não necessariamente através dos líderes locais.

O fim do vencimento

Entrevistados que trabalham nas plantações da Malonda na zona de Mussa contaram que conseguiram melhorar a situação da família graças ao seu vencimento e até compraram bicicletas. Mas, ao mesmo tempo, disseram que conseguiram isso através de créditos nas lojas dos comerciantes informais locais. Dos trinta trabalhadores que perguntámos, 24 (80%) disseram que têm vale (crédito) na loja e 14 (47%) têm uma dívida de mais do que 500 MT. Nove das treze mulheres presentes, são mães solteiras e todas pertencem ao grupo que tem dívidas nas lojas. Encontrámos situações semelhantes na zona de Mbandeche, no distrito de Lago. Contaram-nos que os trabalhadores têm dívidas nas lojas, na empresa e junto de outras pessoas particulares.

Os comerciantes estão ansiosos por oferecer esta oportunidade de vale aos trabalhadores. Entretanto, nem sempre é vantajoso para o comerciante. Num dos encontros no povoado de Mussa encontrámos 16 comerciantes informais que disseram que todos tinham créditos “mal parados” com trabalhadores-devedores. O valor da dívida acumulada de cada comerciante varia entre 5.000 a 20.000 MT. O comerciante aceita vender a crédito logo que a pessoa consegue provar que tem emprego. Mas todos os devedores não conseguem reembolsar e outros nem conseguem manter o seu emprego. Acontece que o trabalhador devedor é obrigado/forçado a deixar com o comerciante-credor o seu cartão de débito bancário da sua conta- salário como garantia para o pagamento da dívida e este, logo que é comunicado do pagamento dos salários, vai ao banco levantar o salário fazer-se pagar a dívida.

Os jovens

O salário é considerado muito pequeno. Algumas pessoas disseram que quando se deram conta de que o salário não recompensa, deixaram o emprego para se dedicarem somente à agricultura. Os que dão mais valor ao emprego, ainda que é remunerado só com salário mínimo, são os jovens rapazes que não se querem dedicar à agricultura, mas que continuam a se beneficiar da produção agrícola dos seus pais. Os próprios pais também fazem tudo por tudo para os seus filhos conseguirem emprego, porque estão muito preocupados com o grande número de jovens desempregados. O alto nível de desemprego é um problema geral. As possibilidades de os jovens conseguirem arranjar

um emprego são muito limitadas tanto para os que não tiveram possibilidade de estudar como também para os que frequentaram a escola. Os rapazes jovens com alguma formação académica não estão especialmente interessados em trabalhar na agricultura familiar. Os pais têm dificuldades em fazê-los “pegar na enxada”. Mas também estão preocupados porque alguns jovens meteram-se em actividades duvidosas. Um dos resultados relatados nos povoados que se beneficiaram da presença e empregos das empresas florestais é que a criminalidade diminuiu na aldeia.

Num dos povoados do distrito de Lago, os jovens, nas suas tentativas de influenciar o acesso a oportunidades de emprego, até optaram por ignorar as demarcações de terreno feitas e entraram a limpar e plantar áreas não destinadas a plantação florestal. Isto foi feito com o objectivo de aumentar a área a ser plantada para assim garantir a continuação do emprego. A empresa fez vista grossa a isso. No entanto a iniciativa não foi bem vista pelos outros membros da comunidade, especialmente pelas pessoas da geração mais velha que estavam mais concientes da necessidade do longo prazo do acesso à terra para fins agrícolas. Os jovens actuaram seguindo um pensamento mais de curto prazo. Surgiu um conflito na comunidade entre as gerações, que num certo modo reflecte as prováveis mudanças que a sociedade vai enfrentar no futuro. Mas para evitar que tais conflitos se tornem devastadores será necessário ir ao encontro das necessidades dos jovens e das necessidades de garantir o sustento das famílias locais, isto em simultaneidade.

Incerteza das comunidades em relação a terras disponíveis

A procura de novas terras para os projectos continuam a aumentar a passos acelerados. Nenhuma comunidade sabe ou se sente segura até aonde as empresas florestais podem ir em relação as terras ainda ocupadas pelas comunidades. Assinale-se que as ocupações de terras ocorrem grosso modo até agora ou em terrenos em pousio ou em terrenos muito perto das machambas ou em terrenos junto dos povoados, aldeias e estradas.

As áreas cedidas aos investidores são grandes. Entretanto, como se vê na tabela a seguir, as áreas *plantadas* até agora corresponde a uma parte muito pequena das áreas previstas.

Tabela 2: Áreas plantadas e previstas a plantar, Maio 2008

Zona	Área plantada	Operador	Área prevista a plantar na província
Mussa, Distrito Lichinga	Cerca de 500 ha	Malonda	170 000 ha
Cavago, Distrito Sanga	Cerca de 800 ha	Malonda Tree Farm	
Chiconono, Distrito Muebe	Cerca de 100 ha	Malonda New Forests	
Mapaco, Lichinga Distrito	Cerca de xxx ha	Florestas do Niassa	Cerca de 210 000 ha
Distritos Lichinga, Lago, Mandimba, Ngaoma	Cerca de 6 000 ha	Chikweti	Cerca de 100 000 ha

Apesar das plantações ainda serem pequenas, a população já começa a sentir medo de perder as suas terras ou de não ter a onde ir cultivar no futuro. As comunidades sentem-se rodeadas e cercadas pelas plantações de árvores.

A realidade é que há muito terreno na província do Niassa, mas muitas áreas aparecem 'não-ocupadas' quando se aplica uma visão mais restrita do conceito 'ocupação'. Porém como discutimos acima, é provável que estas áreas são ocupadas ao abrigo do Artigo 1, número 1 da Lei de Terras. O problema é que a população, sendo pobre e sem acesso a crédito e outros apoios, não tem a possibilidade de aproveitar todos estes terrenos ainda que sejam aráveis. Muitas áreas legalmente ocupadas também são destinadas para novas machambas no futuro. A distância entre a habitação e as machambas tem grande importância quando o camponês avalia e toma a decisão de abrir novos terrenos. Se tem que abrir novas machambas muito longe da habitação, a própria família também muda o seu local de habitação para poder viver perto das machambas.

Em todas as comunidades abrangidas pelo reflorestamento, os camponeses praticam uma forma extensiva de agricultura, integrada num sistema que também utiliza outros recursos naturais ao longo do ano. Como discutimos acima, este facto implica que cada família camponesa possa ter acesso a pelo menos 30 hectares, e provavelmente muito mais se incluimos pastagem e uso de florestas e as áreas de expansão previstas na Lei de Terras. Devem manter o seu acesso a estas áreas todas se vão conseguir manter a fertilidade do solo a longo prazo, presumindo que não tenham acesso a fertilizante e a outros factores técnicos que possam garantir uma produção igual (ou melhor) em áreas bem menores.

Os camponeses dominam alguns sistemas de melhoramento da fertilidade do solo, tais como a incorporação de restos vegetais no solo, embora estes sistemas não são suficientes para manter a fertilidade. Por isso, depois de alguns anos de cultivo, a machamba tem que ser deixada em pousio para o solo se recuperar enquanto o camponês procura abrir nova machamba noutra sítio. Mais tarde pode voltar cultivar a machamba deixada em pousio e, assim, não é preciso sempre fazer a derruba de novos terrenos de terra virgem.

O risco agora é que as empresas plantam nos terrenos derrubados anteriormente pelos camponeses, que agora são terras em pousio. As opções em termos de novas áreas tornam-se restringidas, e os camponeses ou têm que procurar terrenos mais longe ainda, ou tem que reduzir o período de pousio, deste modo reduzindo gradualmente a fertilidade do solo.

O impacto na produtividade e no rendimento deverá ser evidente ao longo do tempo, desde o momento em que a fertilidade da terra baixa e as comunidades são obrigadas a praticarem o seu tipo de agricultura mas com recursos fundiários cada vez menores. Sem alternativas para aumentar a fertilidade por meios artificiais, ou sem outras fontes de rendimento, a sociedade local entrará em crise.

Por um lado, as comunidades não foram suficientemente consultadas ou envolvidas em discussões sobre as necessidades de terra da população local, que terreno a ceder ou a melhor forma de ceder os terrenos aos investidores. Por outro lado, quando houve envolvimento da comunidade a nível mais alargado, o pronunciamento da comunidade

nem sempre foi respeitado. Aconteceu também que a própria comunidade nunca chegou a um consenso sobre que terrenos a ceder, mas mesmo assim o Régulo fez sozinho o acordo com o investidor.

Situações deste género encontram-se nos povoados de Cavago, Iringa, Miala, Nzizi, Mussa, Mapaco, Colongo, Mecucue, Mbandece e Luambala nos distritos de Sanga, Muembe, Lichinga, Lago e Majune. Nestes sítios, as comunidades perguntam porquê é que as empresas devem plantar tão perto das aldeias, e porquê é que as empresas não podem ir mais longe e deixar os terrenos perto das aldeias para a população.

Os trabalhadores das plantações e do viveiro da Malonda estão igualmente preocupados sobre o acesso limitado a terra. “Há poucos terrenos para a população porque há empresas a plantar por todos os lados perto das nossas aldeias”. Referem-se as aldeias de Mapako, Mussa, OUA e Naicuanga. “Queremos as nossas machambas perto da aldeia porque assim, as crianças podem ir à escola. Se é para ir muito longe, as crianças não podem estudar porque lá não há escola. Queremos que os nossos filhos estudem”.

Com este nível de incerteza as comunidades sentem que não estão em condições de defenderem as suas necessidades de terras. Neste contexto há comunidades que começam a reflectir sobre a importância de ter a certidão de terras que prova a sua ocupação para conseguir defender melhor os seus direitos.

IV. REFLEXÕES E CONSIDERAÇÕES

A Base do Problema: a Visão do Desenvolvimento

Na nossa opinião os problemas verificados não têm a ver com lacunas na lei, mas sim com falta de uma maior atenção aos *princípios da lei e da Constituição da República*. Neste contexto, não é uma questão de fazer ou não fazer um programa de delimitação e investimento de grande escala, mas sim, de rever e corrigir os processos até agora implementados, salientando-se a correcta utilização da legislação em vigor em prol de um “desenvolvimento equitativo e sustentável”.

Para melhor entendermos este ponto, porém, é essencial reconhecer a existência de duas ‘visões’ de desenvolvimento, por parte dos vários intervenientes em Moçambique¹³, e perceber qual é a visão que, no seu fundo, está por detrás da implementação na prática dos vários mecanismos – delimitação, consultas, etc – disponibilizadas pela lei para garantir os direitos locais e promover parcerias entre comunidades e investidores.

A primeira visão parte do entendimento do reconhecimento dos DUATs adquiridos, e prevê um processo de negociação entre o titular actual – a comunidade – e o investidor, mediado e facilitado pelos agentes do Estado (os governos locais). Implica acordos ou contractos que estipulam ‘as condições pelas quais se regerá a pareceria entre o requerente e o titular’ (citando outra vez o Artigo 27 dos Regulamentos da Lei de Terra, que o faz com base ao Artigo 13, número 3 da própria Lei de Terras).

Nesta visão o camponês é actor no processo do desenvolvimento, não é apenas um ‘elemento’ a ser tomado em conta durante o processo de investimento. O objetivo não é somente o de assegurar que ele tenha terra suficiente para manter a sua vida e a sua agricultura, mas de sim de *assegurar que ele saia da pobreza e se transforma como pessoa*. Implica uma série de acções por parte do ‘Estado’ (quer dizer, governo), acções que, ao lado do processo de investimento, ofereçam ao camponês os recursos e programas necessários para que esta transformação se realize na prática. Aqui falamos do FDC por exemplo, que deve incluir programas de extensão agrícola, programas de formação vocacional para os jovens (tornando-os em mecânicos e serem capazes de terem acesso aos novos empregos criados pelo investimento). Falamos também da ligação entre este processo – de desenvolvimento – com o processo de planeamento local e provincial, prevendo recursos investidos nas vilas e cidades para absorver a população deslocada pelo investimento, buscando novas vidas e empregos fora da agricultura¹⁴.

¹³ Ver o trabalho realizado pelos consultores Calengo, Monteiro e Tanner, para a Embaixada do Reino dos Países Baixos “*Mozambique: Land and Natural Resources Policy Assessment*, Embassy of the Kingdom of the Netherlands, Maputo, September, 2007.

¹⁴ Ver a avaliação da questão terra feita pela empresa de consultoria britânica CTC para o DfID em 2003, prevendo a implementação do actual programa iTC, Iniciativa de Terras Comunitárias. E mais recentemente o relatório Graham, B. & Calengo, A.J., *A Strategic Analysis to Reinforce the Iniciativa para Terras Comunitarias [Community Land Use Fund]*, DfID, Maputo, August. 2008.

Por outro, o investimento local é concebido como partindo de baixo para cima mesmo quando sejam grandes investimentos previamente concebidos e trazidos de cima, pois os mesmos se devem inserir na realidade local e não ignorá-la, ou seja, tais projectos se devem desenvolver no contexto de objectivos de equidade e justiça.

A outra visão parte do princípio de que a terra pertence ao Estado, no sentido do Governo como actor principal do desenvolvimento. Nesta visão, os DUATs não são entendidas como coisas definitivas e sólidas, mas são direitos atribuídos sobre a terra pelo Estado, enquanto que este - o Estado - não a está usar. No momento em que o Estado identifica um uso alternativo para esta terra, os 'titulares' *devem* sair, recebam ou não uma 'justa indemnização' ou são ou não garantidos meios alternativos de sobrevivência.

Nesta visão não se antecipa parcerias activas entre as comunidades e os investidores e a pobreza resolve-se maioritariamente pela criação de postos de emprego pelos novos titulares, quer dizer pelos investidores que são atribuídos os novos DUATs sobre as áreas previamente ocupadas pelos locais.

Mas entendemos mesmo assim que nesta visão também deverá haver uma ligação – até mais forte – entre o processo de investimento e os processos de planificação local e territorial, garantindo uma evolução estrutural nas vilas e nas cidades que vão acomodar a população deslocada pelo investimento. O que distingue este processo da primeira visão é que os pobres deslocados, os que ficam no terreno ainda com as suas machambas tradicionais, não ganham nada mais do processo de investimento, nem em termos de rendimentos (uma participação qualquer nos lucros do investidor), nem em termos de pagamentos (indemnizações) suficientes para recomeçar a sua vida em outro sítio ou para investir em novas técnicas agrícolas.

Tudo indica que, no caso do Programa Malonda, é a segunda visão que está alimentar a implementação de todas as actividades, abordando o assunto terra mais em função da necessidade de encontrar áreas para os investidores e deixando algo para o camponês, em vez de buscando um processo interactivo e sinérgico entre os dois parceiros principais nesta história – o camponês com o seu DUAT e o investidor que quer usar a terra coberta por este mesmo DUAT.

O Caminho Alternativo

Nas tentativas de melhorar o processo, o mais importante é de encontrar métodos que possam ajudar resolver este problema principal, que tem a ver com o acesso limitado à terra no contexto de um sistema de produção ainda importante e centrado na estratégia de sobrevivência da população local. Outro problema central é a falta de uma visão coerente por parte de todos os intervenientes – comunidades, Governo, investidores, a Malonda – sobre como substituir uma nova forma de vida por uma outra que, no contexto de vastas plantações florestais, ofereça ao camponês meios e alternativas de como sobreviver a longo prazo.

É necessário que as preocupações das populações locais sejam tomadas em conta, revendo-se a actual e prevista futura localização da ocupação de terras pelos projectos florestais, considerando dois aspectos de curto e longo prazo: a) a necessidade de terras em relação ao sistema rotativo praticado pelos camponeses do sector familiar; e b) a necessidade de avançar *com urgência*, com medidas de mitigação do impacto social e económico, prevendo-se fontes alternativas de rendimento entre outras coisas.

O que os autores acompanharam no âmbito do estudo faz-lhes acreditar que os processos ligados ao acesso e uso da terra são processos sensíveis e difíceis de conduzir, porque os resultados são decisivos para o sustento da vida das famílias camponesas. No caso da Malonda poderia ter ajudado se se tivesse feito um acompanhamento mais regular.

Uma das nossas reflexões é que o processo conduzido carecia da maior atenção e maior espaço de consultas com a população local afectada. Foram feitas consultas, mas essas foram limitadas principalmente à participação dos líderes tradicionais. Embora que o programa tentou e fez bem envolver os líderes, o processo careceu do maior envolvimento das comunidades.

Uma outra reflexão é que para o futuro, o processo também carece de maior esforços para reforçar a posição da comunidade local e a sua capacidade de negociar. Muitas vezes, a capacidade da comunidade de se representar e defender é fraca. Por isso, a tarefa do Programa Malonda e das entidades do Governo provincial deveria ser a de fortalecer esta capacidade em benefício do desenvolvimento equitativo e sustentável.

Participação e representatividade

O envolvimento limitado da comunidade parte em grande medida de dois processos actuando em conjunto: a aplicação do Anexo Técnico de tal forma que resultou em comunidades muito grandes; e a tendência de presupor que todo o trabalho pós-delimitação pode ser realizado principalmente com os ‘líderes’, como representantes das suas comunidades.

Nisto houve uma aplicação errada do Anexo Técnico sobre o conceito de comunidade seguido no processo. Seguiu-se o princípio de “áreas de influências das lideranças tradicionais”, como o “sultanato” ou “território da Rainha” e não o conceito de “grupo de pessoas ou famílias à volta de interesses sobre terras, quer dizer a população prevista no Artigo 1 da Lei de Terras e directamente afectada pelos diversos pedidos de terra por parte dos investidores ligados a Malonda (e os outros projectos vizinhos).

Assim a representatividade das comunidades foi limitada aos Sultões, Rainhas, Régulos, chefaturas (ndunas) e pessoas à volta destes. São estas pessoas que basicamente foram

consultadas. Como resultado disto, nota-se hoje descontentamentos, preocupações e tendências de conflitos no seio das populações destas comunidades locais.

Porém, além do facto das consultas serem limitadas principalmente às personalidades dentro das autoridades tradicionais, mesmo o envolvimento das diversas camadas e hierarquias de chefes às vezes era muito fraco. Isto verifica-se nos casos em que foram contactados somente os Sultões ou Régulos no momento da entrega e demarcação das áreas destinadas aos investidores. As outras autoridades tradicionais subordinadas ao Sultão ou Régulo, que segundo as regras tradicionais e assim, pela Lei de Terras, são responsáveis pelas questões de terra nos povoados, muitas vezes não foram envolvidas.

Outro factor importante é que o Sultão ou Régulo, muitas das vezes, não baseava a sua decisão nas consultas com as suas comunidades, nem comunicou a sua respectiva comunidade sobre quais as áreas entregues ou sobre os limites destas áreas.

Nota-se a observação neste relatório no sentido de que a Lei de Terras não contém nenhuma referência a líderes tradicionais de qualquer tipo ou nível. Quando fala da representação, exige a necessidade por parte das comunidades de elegerem os seus representantes, o que as ONGs chamam de G-9, pois a lei refere que devem ser indicadas “ 3 até 9 pessoas´ para representar a comunidade. Este processo é obrigatório no contexto da delimitação e da consulta e é uns dos aspectos que pode conduzir a resultados directos e positivos de uma delimitação bem conduzida: uma organização comunitária mais representativa e com capacidade mínima de negociar com base num conhecimentos dos seus direitos.

Mais uma vez, conduzir todo o processo puramente com base nos contactos com os ‘líderes´ é um erro fundamental que explica muitos dos problemas hoje observados.

O papel dos líderes tradicionais no processo

Se, no entanto, ainda seja necessário incluir os líderes tradicionais, é importante notar varios aspectos importantes:

Primeiro, segundo as regras tradicionais, no contexto cultural de Niassa não é o Sultão, Rainha ou o Régulo que normalmente se responsabiliza pelas questões que têm a ver com o uso e aproveitamento de terra nos povoados. Embora eles devem participar nos processos sim, dado a sua importância na ordem tradicional e “espiritual-religiosa”, abençoando qualquer processo lançado por forças externas. Ainda como “chefe superior” também devem estar bem informados sobre os acontecimentos da sua comunidade. Porém, isto não significa que ele seja necessariamente atribuido com um papel fundamental em relação às questões ligadas a implementação da Lei de Terras.

Na realidade, a responsabilidade sobre o uso, aproveitamento e distribuição da terra cabe a outros níveis de liderança comunitária. Quer dizer, devem ser estes elementos, a níveis locais bem inferiores ao sultanato ou regulado a estarem envolvidos e consultados. E de acordo com o princípio de co-titulariedade, mesmo estes elementos

mais inferiores devem consultar com todos os seus comunitários locais, quer dizer, com a população das povoações em causa.

Segundo, não podemos negar que também existem conflitos de poder entre os líderes tradicionais locais, que as vezes lhes levam a actuar contra o interesse comum e contra o interesse da população local. Fomos dados exemplos em que o Sultão ou o Régulo até tomou decisão de ceder terreno localizado num território que não está sob seu domínio ou “jurisdição”, como foi no caso do povoado de Miala. Ou de cedência de terreno sobre terras onde não tem poder de decidir, como nos casos de Nzizi, Cavago, Mapaco e Colongo. E isto contra a vontade do chefe legítimo da zona em causa. Situações como estas criaram descontentamento, instabilidade e insegurança não só na liderança mas também no seio em geral das comunidades afectadas. Para evitar tais situações é preciso, antes de actuar, aprofundar os conhecimentos sobre o funcionamento interno das comunidades a serem abrangidas e procurar aconselhamento de como prosseguir.

O terceiro aspecto tem a ver com a legitimidade do líder local, se for Sultão, Rainha ou Régulo. Nem todas as autoridades tradicionais estão a desempenhar as suas tarefas conforme as regras tradicionalmente estipuladas ou de acordo com o interesse da maioria da população e, por isso, não goza da confiança da população local ou não conseguem colaborar bem com a sua comunidade. O chefe tradicional tem que ser aceite como legítimo pela comunidade para poder desempenhar as suas tarefas como chefe superior. Se não se comportar bem, a comunidade pode retirar-lhe a confiança, mas é um processo de avaliação e decisão que leva muito tempo. É necessário estar atentos a estes factos e procurar contactar e trabalhar junto com os chefes considerados legítimos pela população.

Os grupos envolvidos

Como resultado disto podemos constatar que principalmente os grupos sociais melhor posicionados da sociedade foram envolvidos no processo em causa ligado aos direitos da terra. Visto que o envolvimento da população no seu conjunto estava muito limitado, não se pode dizer que um ou outro grupo sócio-económico gozava de tratamento ou benefício especial, se não fôr o grupo de líderes tradicionais. A participação da mulher foi do mesmo modo limitada, a não ser quando fosse da liderança feminina, como no caso da Rainha ou outra líder feminina local. Por exemplo, as mulheres líderes locais da OMM (Organização da Mulher Moçambicana) desempenham um certo estatuto e poder nas comunidades.

Uma outra diferença tem a ver com que grupo sócio-económico e de género que a pessoa pertence, nota-se na actuação do indivíduo em caso de conflito e na forma de se defender e levantar o seu caso em frente das autoridades ou da empresa que está actuar. Em algumas das áreas abrangidas pela plantação de árvores encontram-se machambas em cultivo. Os camponeses que enfrentam esta situação nas plantações da Fundação Malonda ou das empresas com parceria com a Malonda, foram prometidos apoio para abrir novas machambas. Porém isto ainda não foi posto em prática, embora ainda esteja dentro do previsto. Outras empresas não prometem o mesmo tipo de apoio, tais como

as empresas Florestas do Niassa e Chikweti. Entretanto, em todos os casos, é o camponês que tem que tomar a iniciativa e actuar e apresentar o seu caso tentando encontrar a melhor solução.

Quem tem mais facilidade de actuar individualmente é a pessoa que tem uma vida mais estável e segura e que tem a confiança de levantar a sua voz . São eles que contactam as autoridades distritais, se pretendem reclamar, ou que contactam a Malonda, ou as outras empresas, directamente para discutir o seu caso. Os outros camponeses, mulheres bem como homens, actuam dum modo mais colectivo mas só ao nível do povoado.

Queixam-se em frente dos líderes locais e cada um gostaria que o seu caso fosse resolvido, mas o assunto não é individualmente encaminhado até aos níveis superiores. O Chefe do Posto Administrativo e o Administrador do Distrito geralmente tomam conhecimento do problema, mas mais em geral, sem conhecer a cada pessoa que é afectada.

O conceito de comunidade

Segundo ao pessoal que trabalha com as actividades comunitárias no Programa Malonda, já está se a introduzir outro conceito de comunidade no trabalho. Agora a comunidade não é vista como Ntamila, quer dizer o sultanato, e o novo modo de trabalhar vai-se basear mais no conceito da comunidade do povoado.

A observação sobre o problema do conceito de comunidade foi feita também na *Análise da Gestão dos Recursos Naturais da Área da Concessão Mosale e Comunidades Adjacentes*, feita por Pedro Castigo e Rosário Lichade Fopenze em 2007. Segundo estes as comunidades dos regulados são muito grandes e deve-se trabalhar na base de cada povoado. Assim, o trabalho para o futuro poderá seguir parâmetros que garantem maior representatividade das comunidades locais nos diferentes processos que têm a ver com o uso e aproveitamento da terra e da gestão de outros recursos naturais.

Na discussão acima, foram apontados vários aspectos da delimitação que evitam este resultado, incluindo o facto de que na Lei de Terras, não há nenhuma referência aos sistemas tradicionais de liderança como um critério único para identificar a 'Comunidade Local'.

De facto, a delimitação pode resultar na promoção de "novas lideranças", o 'G-9 de pessoas eleitas pela comunidade para a representar no contexto da Lei de Terras. Como resultado de um processo bem implementado, a comunidade deve se tornar mais forte e melhor organizada para entrar nas negociações com os investidores. O essencial também é que a comunidade receba a Certidão do seu terreno e que o terreno seja registado. Nos processos observados em Niassa, o conceito da 'comunidade do Sultão' continua, no entanto, baseado na aplicação limitada das provisões do Decreto 15/2000 e o presuposto que uma consulta com as 'autoridades comunitárias' seja aceitável como uma consulta comunitária perante a Lei de Terras. O que não é!

Entretanto, a preocupação dos camponeses que tem a ver com o acesso limitado a terra mantém-se. Este problema tem que ser resolvido antes de dar continuidade a qualquer actividade que tem a ver com a plantação. Depois, com melhores métodos de trabalho, os passos para frente poderão ser mais correctos e vão prevenir o aparecimento de problemas e conflitos semelhantes a estes que até agora foram detectados nas comunidades afectadas ou abrangidas pelas plantações.

Acesso limitado à terra - o problema principal

O problema maior do que o caso de machambas que se encontram dentro das áreas de plantação é a insegurança que os camponeses sentem em relação ao futuro acesso à terra e a outros recursos naturais. O número de machambas em cultivo que se encontram dentro das áreas de plantação é reduzido e existem soluções deste problema. Maior preocupação para os camponeses é quando as plantações são feitas em zonas onde os camponeses têm as suas machambas em pousio, quando não conhecem os limites das áreas a serem ocupadas pelas empresas ou quando sentem que não têm acesso a zonas de expansão com terrenos arráveis disponíveis por perto ou em zonas de distância razoável da sua povoação.

Os procedimentos que estão sendo seguidos nos parecem bastante questionáveis porque isso vai afectar a todos cujo sustento depende da agricultura manual de pequena escala do sector familiar e da exploração directa de outros recursos naturais.

Uma das futuras soluções poderia ser a de melhorar os métodos praticados na agricultura do sector familiar, por exemplo, introduzindo uma agricultura de conservação, o que já está planificado pela Malonda. Os Serviços Provinciais de Extensão Rural já iniciaram um programa deste género, treinando os extensionistas e técnicos e introduzindo pequenas machambas de demonstração da agricultura de conservação em todos os distritos da província. O problema para estes serviços é a escassez de recursos financeiros. O plano é de contratar mais 25 extensionistas, mas a província ainda não tem financiamento garantido para esse fim.

No futuro, este sistema pode permitir ao camponês se dedicar à agricultura nas machambas fixas, sem precisar de machamba em pousio durante vários anos e de procurar novos terrenos para a derruba. Mas este caminho é de longo prazo e vai levar muito tempo antes de ser praticado pela maioria dos camponeses e antes de começar a dar resultados que possam compensar as perdas que os camponeses vão enfrentar com o acesso limitado à terra. São actividades de longo prazo, que, junto com as medidas de compensação e de mitigação, têm que ser introduzidas e começarem a dar resultados preferivelmente antes de o camponês ser afectado com a limitação no acesso à terra e se não forem antes pelo menos têm que ser levadas a cabo com simultaneidade.

A população sente-se insegura porque não consegue ver, à sua frente, nenhuma alternativa ao sistema rotativo por si praticado. Por isso se deve garantir-lhe o acesso a terra para os anos que se seguem.

Plantio nas machambas em pousio

Há plantio nas machambas em pousio no povoado de Mapaco na zona de Mussa onde actuam a Malonda e a Florestas do Niassa. A Florestas do Niassa está a plantar numa área que a população tinha deixado como reserva para futuras machambas (Distrito Lichinga). A mesma situação encontrámos no povoado Cavago onde está a actuar a empresa Malonda Tree Farm (Distrito Sanga). Também no povoado de Mecucue (Distrito Lago) onde a empresa Chikweti está actuar, foram plantadas árvores nas machambas em pousio. No povoado de Nzizi (Distrito Muembe) foi demarcada uma zona para futura plantação mas que é uma zona onde a respectiva população tem machambas em pousio.

Plantio nas zonas onde existem machambas em cultivo

Se bem que no geral o plantio não é feito nas machambas em cultivo, nalguns casos é feito muito perto, até ao limite da machamba como no caso de Mapaco (empresa Florestas do Niassa). Nesta zona, os camponeses também se queixaram da aplicação de produtos químicos para o tratamento das plantas de árvores que tinham um impacto negativo nas culturas em crescimento nas suas machambas.

Em Cavago onde actua a Malonda Tree Farm e, também noutros sítios onde a Malonda está presente, os camponeses podem continuar a cultivar nas machambas dentro da área plantada até sentirem a necessidade de sair e são prometidos apoio para abrir/lavrar novas machambas em sítios indicados pelos próprios camponeses. Entretanto, é o próprio camponês que tem que fazer a derruba do novo terreno onde pretende abrir a sua machamba. E, antes de o tractor poder entrar e lavar o terreno, o terreno tem que estar limpo de troncos. Limpar o terreno dos troncos, geralmente é um trabalho que leva anos para o camponês concluir. Primeiro costuma-se queimar os troncos, para depois deixá-los para compostar antes de removê-los. Neste caso, uma outra solução poderia ser, em vez de fazer lavoura, aplicar o sistema de ‘ripping’ como forma de preparar a terra das novas machambas.

Portanto, é questionável esta combinação de produção florestal e produção agrícola, quando se refere ao plantio de eucalipto e pinho. Agro-silvicultura é geralmente feita com plantas florestais com capacidade de melhorar a fertilidade do solo, por ex. “Sessebanha”.

Plantio perto da habitação e perto das estradas

Muitas das comunidades sentem-se cercadas e com o seu acesso limitado à terra. No povoado de Chiconono, a comunidade defendeu a importância de não se plantar árvores perto da aldeia. A empresa Malonda New Forest foi dada terreno a uma de distância de 8 km da aldeia.

Quando a machamba fica a uma distância de mais do que 10 km da habitação, isto vai dificultar o uso racional da mão- de- obra disponível na família, porque significa menos tempo para trabalhar.

Esta preocupação dos camponeses podem levá-los a pensar em abandonar as suas povoações a procura de novos sítios de habitação mais perto das machambas. Este pensamento já está presente no meio dos camponeses que acompanham a entrada das empresas florestais dentro ou perto dos seus terrenos.

É importante não se esquecer da necessidade de facilitar a vida da população para que esta possa continuar a ter acesso a estradas, escolas, posto de saúde, água potável, lojas, etc.

A estratégia do camponês: agricultura e trabalho assalariado

É muito comum que a família camponesa tenha como estratégia de planificar para um dos membros da família conseguir um trabalho assalariado, se for permanente ou temporário, como forma de complementar a produção agrícola, e assim acumular capital para investir no melhoramento da situação da família.

Neste caso, a procura de um trabalho assalariado não tem por objectivo substituir a produção agrícola familiar. Serve de complemento.

A família camponesa que disponibiliza mão- de -obra extra, que possa utilizar num trabalho assalariado fora da unidade de produção familiar, está numa situação mais segura. Isto porque pode tirar vantagens da combinação da produção agrícola familiar com o trabalho assalariado. Assim, a família consegue sustentar-se melhor. Entretanto, esta estratégia exige que a produção agrícola possa continuar do mesmo modo e sob as mesmas condições como antes, ou até que sejam introduzidos melhores métodos ou tecnologias na produção familiar e no uso dos recursos naturais. Por isso, é importante que as famílias que conseguem trabalho assalariado no projecto florestal ou as famílias que são afectadas de outras formas pelo projecto, não sufram mudanças negativas no que diz respeito ao acesso à terra ou que lhes sejam garantidos benefícios que possam compensar eventuais mudanças negativas no seu modo de vida. Se não, o sustento da família não será melhorado e até corre-se o risco de se piorar o nível de pobreza na família.

As actuais e futuras oportunidades de emprego

Muitas das oportunidades de emprego são sazonais e, também, são temporárias. Segundo os objectivos estabelecidos, o recrutamento deve ser feito localmente, quer dizer nas comunidades afectadas pela plantação. Isto significa que a maioria dos

trabalhadores não terá um emprego permanente. Cada comunidade deve-se beneficiar das oportunidades de emprego criadas. É semelhante ao sistema de recrutamento de trabalhadores na reabilitação de estradas distritais. Nestas, os trabalhadores são recrutados pelas zonas onde a estrada passa, para a população local se beneficiar das oportunidades de ganhar algum dinheiro. Depois da conclusão da obra, alguns dos trabalhadores conseguem emprego permanente na manutenção da estrada. Empregos semelhantes a estes da manutenção serão criados também na produção florestal, por exemplo na limpeza da área plantada e no cuidado das plantas, mas trata-se de um número reduzido de vagas. Mas o trabalho nos viveiros vai continuar a criar oportunidades de emprego. A Fundação Malonda também pretende abrir e distribuir pequenos viveiros pelos povoados, para que o emprego possa estar mais perto da população local.

Socialmente é benéfico fazer o recrutamento dos trabalhadores perto do lugar de trabalho. Quando for assim, os trabalhadores continuam a viver em casa junto das suas famílias, em vez de serem obrigados a viver nos acampamentos, o que muitas vezes traz problemas sociais. O recrutamento local também facilita para a mulher se integrar nos trabalhos, porque assim tem mais facilidade de organizar o cuidado dos filhos durante as horas de trabalho.

Entretanto, a maior parte das plantações florestais deverá progredir para zonas distantes dos aglomerados populacionais, o que vai obrigar as empresas a construir acampamentos para os seus trabalhadores. Isto por sua vez vai requerer que as empresas criem condições sanitárias e serviços de saúde adequados nestes acampamentos.

No futuro, espera-se acesso aos empregos através da conservação e exploração florestal, das futuras serrações e fábricas, mas estas têm que trabalhar com base em tecnologia avançada para poder competir no mercado internacional e assim, não serão criados tantos empregos.

Abordagem

Faz parte deste processo a necessidade de se ser realista e avaliar que actividade é razoável ou viável implementar. Mas o que é mais importante é que isso seja feito em conjunto com aqueles que são os principais beneficiários da actividade que se prevê introduzir, facilitar ou estimular. Todos têm que participar e sentir responsabilidade. A possibilidade e oportunidade de poder participar e contribuir, de ser ouvido e respeitado, leva a uma maior prontidão em querer e ter interesse em participar, tomar responsabilidade e contribuir com algo duma ou doutra forma. É decisivo para o trabalho de envolvimento comunitário escutar, valorizar, respeitar e seguir os conselhos das pessoas locais e pedir-lhes as suas opiniões e propostas.

É necessário aprender e conhecer melhor a própria comunidade, para poder ter uma base mais sólida antes de se começar a tentar estimular iniciativas locais. Não é preciso realizar pesquisas, mas procurar saber o que é que orienta a vida das pessoas e o quê

tem importância para elas. E as pessoas têm que ser vistas como contra-partes, que possam contribuir qualitativamente ao desenvolvimento. É preciso valorizar os conhecimentos e experiências que as comunidades têm e encontrar formas para convidar as pessoas a contribuírem para o melhor funcionamento das actividades a serem introduzidas.

Os conhecimentos sobre as relações humanas no meio local e as diferentes condições sociais, culturais e económicas têm uma importância fundamental para o trabalho de envolvimento comunitário. Também é importante considerar que existem diferentes interesses e objectivos na comunidade. Pode ser que existam interesses que não coincidem com as intenções das actividades de participação comunitária nos projectos de reflorestamento, agricultura e turismo. Se assim for, temos que nos interrogar sobre a razão de tal divergência para aprofundar o nosso entendimento. Devemos tentar adaptar o nosso trabalho para que haja concordância entre os objectivos das novas actividades propostas e os objectivos da comunidade local. No entanto, nem sempre é correcto alterar os objectivos das novas actividades, porque os entraves podem ter a sua origem em forças que são contrárias aos interesses da maioria da população local. Mesmo quando uma actividade, que vai ser iniciada, corresponda às necessidades expressas localmente, a comunidade nem sempre entende essa actividade como sendo vantajosa ou benéfica. As razões por detrás disto têm muitas vezes a ver com os métodos de implementação da actividade em causa. Neste caso, para evitar uma situação desta, é preciso procurar aconselhamento e adaptar os métodos de implementação às condições e modo de organização locais.

É importante que o trabalho de envolvimento comunitário siga planos bem preparados, evitando-se soluções *ad hoc*. Antes de se iniciar com a actividade, é preciso obter um entendimento profundo das comunidades, identificando as particularidades de cada uma delas. Depois precisa-se de se adaptar o trabalho às condições identificadas e aplicar métodos que sirvam para a respectiva comunidade. Um aspecto muito importante é que o trabalho iniciado com a comunidade tenha que ser concluído, não pode parar no meio. Além disso, as promessas feitas à comunidade têm que ser cumpridas.

Uma lição forte do trabalho com o envolvimento comunitário é que a abordagem de “nós aprendemos com vocês e vocês aprendem connosco” representa uma grande ajuda em todos os aspectos que envolvem as relações humanas. Esta abordagem ajuda-nos a aumentar não só a nossa compreensão e os nossos conhecimentos, mas também a nossa capacidade de respeitar a compreensão ganha ao utilizar os conhecimentos locais assim obtidos.

As actividades comunitárias planeadas e iniciadas

Ao longo dos anos, o Programa Malonda tem realizado actividades junto com as comunidades. Em 2007, a Malonda criou uma unidade que trabalha especificamente com actividades comunitárias. Esta unidade já identificou a necessidade de melhorar o trabalho com as comunidades, envolvendo mais os povoados, povoações e aldeias.

Diferentes actividades foram já realizadas, outras recentemente iniciadas ou planificadas, nos povoados dos distritos abrangidos pelas actividades de Malonda, tais como:

- informação às comunidades;
- trabalho junto com os alunos nas escolas primárias: plantio de árvores em 4 escolas, distribuição de kits de material escolar nalgumas escolas, preparação do concurso de literatura e desenho sobre o tema do meio ambiente em 10 escolas;
- apoio em equipamento e instrumentos musicais a 20 grupos culturais;
- peça de teatro sobre queimadas descontroladas; trabalho para estimular igualdade de género; alfabetização para os trabalhadores (implementada por uma ONG); programa de HIV/Sida, 12 activistas treinadas (implementado por uma ONG);
- formação de 8 activistas pela Cruz Vermelha;
- criação dos Comitês de Gestão dos recursos naturais em 3 sítios e 5 em processo de formação;
- criação de 6 florestas comunitárias, cada uma de cerca de um hectare;
- a realização do estudo sócio-económico e de manejo comunitário dos recursos naturais da área da concessão Mosale no distrito de Majune.

Fundo de Desenvolvimento Comunitário

Com a implementação do projecto de reflorestamento da Malonda previa-se a criação de um Fundo Comunitário (FC), ou varios Fundos, com contribuições dos investidores. Estas contribuições foram calculados em 5% do valor investido por cada investidor (no caso da empresa internacional Arcadia, falava-se de um pagamento inicial de uns US\$250,000). Também previu-se um processo de pagamentos anuais, ou ‘top ups’, sendo considerados como uma forma de participação activa pela comunidade nos lucros e no rendimento bruto das actividades da empresa, ao longo de toda a sua duração ¹⁵.

A gestão do Fundo ia ser entregue a uma ONG especializada na área de desenvolvimento comunitário, supervisionada por um Comité composto por membros das comunidades locais, dos investidores, e do governo local.

Na altura, o Fundo foi visto como uma forma de compensação pela perda das terras entregues aos investidores, com base não somente no valor das suas culturas destruídas (a forma de indemnização mais comun no país), mas também num reconhecimento do valor do rendimento projectado por um período de 100 anos (com base no prazo do DUAT, renovado uma vez de acordo com a lei).

Sendo uma forma de compensação, o Fundo também teve o objectivo de compensar pela perda de machambas em outras maneiras, nomeadamente a provisão de apoio técnico e dos meios necessários de *transformar a agricultura local, agora mais limitada*

¹⁵ Notas e relatorios do Christopher Tanner, que participou nas discussões iniciais deste fundo.

a áreas menores, a formação em novas habilidades não-agrícolas dos jovens comunitários e a provisão de benefícios imediatos como poços de água, postos de saúde, etc, que pudessem trazer benefícios imediatos e tangíveis às comunidades afectadas pelos projectos.

Esta missão *transformadora* do Fundo não poder ser exagerada, mas faz parte da visão maior proposta pelos consultores na altura, de um processo onde, de um lado, as comunidades iam entregar grandes áreas aos investidores, e noutro lado, iam receber indemnizações e compensações que poderiam alterar a sua maneira de viver e preparará-las para participar na nova economia agrária lançada com base nos novos projectos.

É evidente nesta análise que a previsão do FC foi um elemento crucial do todo o processo, para mitigar os impactos e evitar o tipo de conflito que hoje é tão visível.

O trabalho de campo achou, porém, que a ideia dos fundos comunitários ainda não foi posta em prática. Este é um aspecto crucial da situação actual de tensões e preocupações profundas entre as comunidades, perante o impacto dos investimentos agora sendo realizados. Até agora não foram nem elaboradas e ne postas em prática medidas de mitigação do impacto, sem falar em programas para capacitar os comunitários e prepará-los para iniciarem novas actividades ou praticar uma nova agricultura mais intensiva e produtiva. Contudo, as comunidades estão perante um verdadeiro “cercadas” das suas machambas sem perceber que poderão existir alternativas económicas e sociais, previstas *como parte do processo integrado do programa de investimento.*

Entretanto, existe agora uma proposta da criação do Fundo de Desenvolvimento Comunitário (FDC) elaborada pela Fundação Malonda e ao que parece muito ligada aos Conselhos Consultivos Distritais e talvez a funcionar bem perto dos moldes dos chamados “7 Bilhões de Meticais” ou “Fundo de Iniciativas Locais” que o Governo central coloca nos distritos e administrado pelo Administradores distritais . É uma proposta que ao que parece ainda vai ser discutida nas comunidades e com autoridades comunitárias, governos locais e investidores.

Com efeito, o documento apresenta o contexto geral e o guião para a criação do FDC nas comunidades e descreve as seguintes componentes do FDC:

- os objectivos do FDC: desenvolvimento de infra-estruturas sócio-económicas locais, promoção de iniciativas/projectos de geração de rendimento a nível local e garantir a segurança alimentar e nutricional das famílias abrangidas pela Malonda;
- a proveniência do FDC: uma percentagem do valor do investimento de cada parceiro da Fundação Malonda e a ser pago anualmente;
- beneficiários: as comunidades abrangidas pelos projectos da Fundação Malonda que possam submeter propostas colectivas ou de forma singular;
- a gerência do FDC: o FDC será gerido pelas próprias comunidades beneficiárias e as actividades a serem financiadas serão também identificadas por estas;

- os principais intervenientes e seu papel na gestão do FDC: estão incluídos a Fundação Malonda, investidores, governos distritais, líderes comunitários e conselhos consultivos, comités comunitários e conselhos de gestão, ONGs e comunidades;
- o Comité Comunitário Local e o Conselho de Gestão Distrital;
- a gestão do FDC: será feita a nível dos distritos;
- o modelo de transferência do FDC para as comunidades;
- os mecanismos de acesso aos fundos pelas comunidades.

Achamos que a proposta para o FDC é bem elaborada e profundada e oferece uma boa base para discussão. Porém, é essencial manter em mente, o facto de que o Fundo deve ser entendido como algo *das comunidades*, pois será criado com recursos que, em alguma forma, são oferecidos pelos investidores que vão ocupar e usar as suas terras.

Quer dizer, o FDC tem um aspecto de indemnização ou de compensação. É implícito nesta visão que são as comunidades que devem jogar um maior papel na elaboração de prioridades e na sua implementação, com apoio nas áreas de capacitação e de gestão como algo já previsto no programa do Fundo¹⁶. Queremos só chamar atenção para se considerar mais alguns aspectos na elaboração final da proposta, o que é apresentado no Anexo 2 do relatório.

Identificação de necessidades nas comunidades

Em Outubro de 2007, o programa Malonda fez um levantamento e identificação de necessidades nas comunidades abrangendo os povoados de Malulu, Miala, Chiconono, Mapaco, Naicuanga, Mussa e Revia. As necessidades indicadas pelas comunidades foram, na ordem de prioridade, as seguintes: moageiras, fontes de água, comércio, reabilitação e construção de escolas, actividade agrícola – sementes e insumos, actividades desportivas – equipamentos, reflorestamento – mudas para árvores de fruta e de sombra, fomento pecuário – caprinos, piscicultura, chapas de zinco e criação de associações.

Actividades comunitárias dos outros investidores

A Malonda Tree Farm começou actuar na província em 2007 e já iniciou com algumas actividades comunitárias, incluindo a alfabetização, e tem um responsável que se dedica à área de participação comunitária. Está previsto a criação duma unidade sindical local com o objectivo de organizar os trabalhadores da empresa. A empresa vai ter um técnico agrário/agrónomo, já recrutado, que vai prestar serviço de extensão rural às comunidades afectadas pelas actividades da empresa.

A Malonda New Forest começou actuar na província no início de 2008 e ainda não iniciou com actividades comunitárias. Segundo um responsável da empresa, pretende-

¹⁶ Embora o Fundo não é objectivo deste relatório, dada a sua importância como elemento íntegro no programa “delimitação – consulta – investimento”, oferecemos alguns comentários mais detalhados em anexo.

se realizar um estudo *base-line* antes de se começar a preparar as suas actividades comunitárias. Mais tarde vai contratar um funcionário a ser responsável pelo envolvimento comunitário. Como primeiro passo, a empresa está a considerar financiar o acabamento da construção já iniciada duma escola na sede de Ligololo no distrito de Muembe.

O estudo realizado em 2007, *Análise de gestão dos recursos naturais da área da concessão Mosale* apresenta recomendações para a elaboração de uma estratégia de implementação do manejo comunitário dos recursos naturais e desenvolvimento local, a criação de um fórum de manejo comunitário, estabelecimento de um sistema de monitoria e combate dos problemas ambientais e implementação de um plano de educação ambiental em benefício das comunidades abrangidas. São actividades que em parte foram iniciadas.

A empresa Chikweti já iniciou com alguns programas de desenvolvimento através das actividades comunitárias em parceria com a Diocese da Igreja Anglicana do Niassa com apoio de diferentes fundos que a empresa consegue angariar. Tem 600 participantes nos seus cursos de alfabetização. Em 2007, a Igreja iniciou um programa de extensão rural em todas as comunidades onde a Chikweti está a trabalhar. A extensão rural concentra as suas actividades no estímulo ao aumento da produção de hortícolas, na utilização do adubo verde e na criação de pequenas espécies. Segundo o representante da Igreja, o emprego pago com salário mínimo não recompensa e é preciso que as pessoas continuem a se dedicar também às actividades agro-pecuárias. Entretanto, disse também, que uma das barreiras que as famílias enfrentam é a falta de mão-de-obra, visto que a agricultura manual exige muito trabalho.

Uma proposta apresentada pelo Bispo da Igreja Anglicana é no sentido de que as empresas florestais poderiam ajudar os trabalhadores e outros membros das comunidades abrangidas a conseguir comprar adubos a preços subsidiados. Assim, os camponeses iriam ter maior possibilidades de melhorar e aumentar os rendimentos da sua produção agrícola. O fornecimento de adubos poderia ser através da associação das empresas florestais, que por sinal já estão a importar adubos para uso nas plantações. Visto que as empresas importam adubos em quantidades grandes para as plantações, poderiam aplicar um preço baixo quando vendendo ao camponês.

Outra proposta é que as mesmas empresas poderiam ajudar os camponeses a conseguir melhor preço para os seus excedentes agrícolas. Isto através da criação de condições de armazenamento dos produtos dos camponeses até a altura em que a procura é maior e não serem obrigados a vender os seus produtos logo depois da colheita por receio dos produtos se deteriorarem. Sabe-se que o camponês não consegue armazenar os seus produtos durante muito tempo devido às condições de armazenamento que são precárias.

Resolver o problema principal

São várias as iniciativas de actividades comunitárias tomadas pelo Programa Malonda, bem como dos outros actores privados. São iniciativas que vão ajudar as comunidades de se beneficiar dos investimentos do sector privado nos projectos florestais, agrícolas e de turismo. Mas, ainda que todas estas iniciativas fossem realizadas, não vão resolver o problema principal, que tem a ver com a preocupação da população local sobre o acesso limitado à terra. Não é possível resolver este problema através de informação ou de actividades comunitárias sociais. Primeiro é preciso garantir o acesso à terra, considerando a distância à machamba e a qualidade do solo.

Informação transparente sobre os projectos-plantações

Para além do desequilíbrio na relação entre a comunidade e o investidor citado no estudo já referido sobre o “Poder..”¹⁷, também há uma falta de comunicação e colaboração entre as partes envolvidas no processo da questão da terra (o sector privado, o Governo e as comunidades). Citando mais uma vez este trabalho, podemos ver que o nível de participação a nível distrital e superior é bastante fraco:

“...[as partes envolvidas nos grandes investimentos] os investidores privados e Malonda, e por outro lado os órgãos do Estado, estão a decorrer a ritmos diferentes e frequentemente não em colaboração uns com os outros. É como se estivessem a decorrer dois processos diferentes, quando só deveria haver um incluindo ambas as questões: preparação das comunidades e do distrito, e emissão de licenças. Os investidores privados, neste caso representados por Malonda, e os órgãos do Estado estão a operar de formas completamente diferentes. Enquanto Malonda é mais flexível e tem uma pessoa em contacto directo com as comunidades, os órgãos do Estado são mais centralizados e não estabelecem contacto directo com os níveis locais. Nenhum deles envolve o Governo a nível distrital.... São os representantes do Estado que são responsáveis por envolver e comunicar com o governo distrital e o administrador do distrito, mas segundo estas entidades, elas são marginalizadas no processo. Quando as comunidades pedem informações sobre os investimentos, o administrador não tem resposta. Os contactos preparatórios que os investidores privados e Malonda estabelecem com as comunidades criam sempre expectativas. Como gerir estas expectativas é um assunto delicado especialmente visto que poderá levar anos antes de se obter licença para se poder dar início às actividades planeadas.

No processo de descentralização em curso, o governo distrital é considerado o principal impulsionador de mudança no processo de desenvolvimento do distrito, mas para poder assumir este papel, o governo distrital tem de ser envolvido na elaboração de planos e nas decisões a tomar relativamente ao uso dos recursos distritais. Há uma falta de comunicação e colaboração entre as entidades estatais a níveis diferentes da sociedade, mas também entre as partes envolvidas no processo da questão das terras, i.e. o sector privado, o Governo e as comunidades. Os órgãos do Estado têm dificuldades em adaptar os seus métodos de trabalho à flexibilidade exigida quer pelo sector privado quer pelas comunidades. Provavelmente este problema poderia ser gerido de forma mais suave, se fosse permitido ao governo distrital servir de elo de ligação entre os dois...

Na prática, a preparação de investimentos privados a nível distrital requer com frequência o envolvimento de representantes administrativos. Contudo, enquanto o envolvimento do nível distrital não for formalizado ou legalizado, a preparação tende a ser efectuada através do uso de formas paralelas e não legais. Visto que o processo de concessão de licenças é lento e muitos investidores estão ansiosos por começar o mais cedo possível, nem sempre estão prontos a esperar com as suas actividades até obterem a

¹⁷ Åkesson & Nilsson, 2006

licença. Isto aconteceu, por exemplo, no distrito de Majune, onde duas empresas de vida selvagem e safari iniciaram as suas actividades sem autorização legal. Entraram directamente em contacto com os líderes comunitários locais e começaram a recrutar mão-de-obra local. Todas as pessoas a nível local ficaram contentes com isto, visto que beneficiaram das actividades iniciadas, mas não sabiam nada das futuras implicações das actividades. Posteriormente, ambas as empresas tiveram de interromper as suas actividades até obterem as licenças devidas. Então uma delas partiu sem pagar aos empregados contratados a nível local.

Outro caso descoberto foi o de uma empresa que tentou ignorar as regras estabelecidas para o registo de terras. Segundo a Lei de Terras, áreas superiores a 10 000 hectares não podem ser registadas para uso comercial sem licença do Conselho de Ministros. Para poder obter licença para uma área de 110 000 hectares sem pedir a aprovação do nível central, o pedido foi dividido em vários lotes e apresentado ao nível provincial. Este procedimento foi descoberto e travado pelo distrito.

Os grandes investimentos deverão ser avaliados não só de um ponto de vista económico, mas também de um ponto de vista social, e quer as comunidades quer o nível distrital têm de participar nesta avaliação. Contudo, segundo fontes locais, para se poder prever o que os grandes investimentos acarretarão e como irão afectar as condições de vida locais, o governo local e as comunidades precisam de assistência ao empreenderem essas avaliações. Os representantes locais também gostariam que os preparativos em curso para grandes investimentos fossem precedidos de estudos culturais e sociológicos, que considerem os padrões de vida locais, sistemas de produção e o uso de recursos locais.

É mais difícil para as comunidades locais e para as famílias camponesas participarem e influenciarem grandes projectos que pequenos e médios projectos. Em grandes projectos, nem os membros da comunidade nem os seus líderes, têm a possibilidade ou a capacidade para participar de forma activa. Quando se iniciam pequenas actividades, a situação é diferente. Estas permitem uma participação mais estreita de diferentes actores na sociedade, tais como comerciantes locais, empresários e outros grupos da população. Nestes casos, a participação local não está só presente através de benefícios de oportunidades de emprego, mas também através do envolvimento na implementação e gestão das actividades iniciadas. Este envolvimento cria, de um modo geral, mais efeitos sinérgicos locais para o desenvolvimento que grandes iniciativas realizadas por grandes empresas.”

Também foram planificadas, e estão parcialmente em curso, actividades económicas que envolvem e que possam beneficiar mais directamente os actores locais. São actividades tais como a criação de pequenos viveiros e a produção florestal de pequena escala de forma comunitária ou individual.

Em parte, a Fundação Malonda tem respondido positivamente aos pedidos dos distritos. Por exemplo, o projecto Monte Mosal no distrito de Majune realizou em 2007 um estudo sócio-económico sobre a gestão de recursos naturais¹⁸ para conseguir responder melhor às necessidades das comunidades locais. Em Maio de 2008, o programa Malonda iniciou um trabalho de informação e colaboração com os Conselhos Consultivos Distritais para garantir que os distritos, bem como as comunidades, tenham mais informação sobre as actividades das empresas florestais.

Malonda - Servir de modelo

A Fundação Malonda já tem critérios estabelecidos, tais como FSC e CSR, a serem aplicados nos projectos da sua responsabilidade e está a ser elaborado o “plano de

¹⁸ *Castigo & Fopenze, 2007*

gestão ambiental” baseado no Estudo do Impacto Ambiental. A Fundação Malonda deverá criar a capacidade para assegurar que os critérios e objectivos estabelecidos sejam aplicados, seguidos e atingidos. Esta observação aplica-se não somente aos seus próprios investimentos, mas também às entidades e autoridades provinciais, para que possam guiar os outros investidores interessados em iniciar actividades semelhantes.

Desta forma o programa realizado através da Fundação Malonda deveria servir de modelo e apoiar a Província do Niassa e os investidores a encontrarem e a seguirem os melhores métodos e modelos de trabalho na área de plantação florestal.

A Malonda tem não só uma unidade de trabalho comunitário, mas também uma unidade de assessoria jurídica e as duas podem ajudar a elaborar bons métodos e modelos para este tipo de actividades.

Neste contexto também é importante clarificar a concepção do direito costumeiro da terra. As populações olham para o Governo com alguma desconfiança: como o órgão máximo que pode decidir sobre o uso e aproveitamento de terra independentemente da opinião da comunidade, ainda que sabem que a mesma Lei defende o direito costumeiro da terra.

V. RECOMMENDAÇÕES

Neste capítulo final discutimos alguns aspectos chaves e importantes para as comunidades locais que se encontram nas áreas a serem plantadas pelos projectos florestais. Um dos aspectos deveras importante é o de como corrigir os erros do passado e re-colocar o projecto num melhor caminho para que o mesmo possa atingir os seus objectivos.

Como Corrigir e Melhorar o Projecto

Questões Gerais

Até agora foram plantadas áreas pequenas e poucas aldeias são afectadas. Mesmo assim, as comunidades já se sentem inseguras e levantam problemas e preocupações que têm a ver com o medo no acesso à terra que será limitado no futuro. Isto indica que o processo não está a andar devidamente ou satisfatoriamente. Mas, visto que as plantações só estão no seu início, ainda há possibilidades de se corrigir as falhas cometidas e melhorar os métodos a serem aplicados na continuação do trabalho.

No âmbito do apoio sueco para o desenvolvimento do sector privado na Província do Niassa, o Programa Malonda desempenha um papel importante para pôr o processo a andar de acordo com os objectivos estabelecidos. O trabalho da Malonda poderia também ajudar às entidades governamentais a guiar os outros investidores, que já começaram, ou que vão começar trabalhar na província, para estes encontrarem os melhores caminhos na implementação dos seus projectos de reflorestamento.

Em geral, para facilitar o melhor andamento dos grandes investimentos previstos na província do Niassa e com o objectivo de melhorar o trabalho para prevenir e evitar que os projectos de reflorestamento enfrentem problemas no futuro, recomenda-se:

- A. Que a preparação e implementação dos processos de atribuição do direito de uso e aproveitamento de terra observem os requisitos impostos pela Lei de Terras e o seu regulamento e que a participação comunitária estipulada na Lei seja aprofundada.
- B. Que se aumente os vencimentos oferecidos aos trabalhadores dos projectos de reflorestamento.
- C. Que sejam intensificados os inquéritos e pesquisas aos agregados familiares na província do Niassa.
- D. Que sejam feitas delimitações como passo prévio.

Levantamentos e consultas

Sugere-se igualmente parar-se ou interromper o processo de autorização ou ocupação de novos terrenos para projectos florestais até que um processo mais consistente de levantamento de necessidades, direitos das comunidades e outras questões aqui levantadas sejam resolvidas e esclarecidas.

Adicionalmente se deve conduzir um processo de renegociação ou repetir as consultas comunitárias junto das comunidades afectadas pelos projectos (de princípio em todos os projectos de reflorestamento).

Estes processos têm que ser antecipados por um trabalho de informação às comunidades abrangidas pelos projectos de reflorestamento. A informação a divulgar deve esclarecer os objectivos dos projectos, os direitos das comunidades e as implicações das futuras actividades florestais.

O pessoal do programa da Malonda já notu que as comunidades não tinham informação nem conhecimentos suficientes sobre as actividades do programma. Isto deve-se ao facto da comunicação interna das comunidades ser fraca. Contudo, a partir do dia 19 de Maio de 2008, iniciou-se um trabalho de informação, começando com sessões de informação sobre o Programa da Malonda e as suas actividades junto aos Conselhos Consultivos Distritais alargados nos quatro Distritos abrangidos pelos projectos da Fundação Malonda. É prevista a continuação deste trabalho informativo para abranger também os Postos Administrativos, Localidades e os próprios povoados.

Para que os novos processos de informação e de consulta sejam frutíferos é preciso rever o conceito de comunidade para alargar mais do que os líderes, envolvendo a comunidade em volta do pedido de terra, quer dizer a população directamente afectada.

Para evitar que os descontentamentos, preocupações e tendências de conflitos notados cresçam mais no seio das comunidades locais, será preciso repetir ou refazer as consultas comunitárias, nos povoados já afectados pelas plantações, dentro do conceito de comunidade que representa maior representatividade da população local. Deve-se também fazer consultas de maior representatividade da população local nos povoados a serem afectados pelas plantações no futuro, antes da altura de expansão das plantações para novas áreas abrangidas pelos planos de plantação.

A consulta deste género deve resultar num acordo escrito entre a comunidade e o investidor, acordo que resulta em benefícios reais para a comunidade e que regula os direitos e deveres das duas partes.

Nos casos onde já foram realizadas demarcações e entrega de terrenos ao investidor dum modo que não corresponde ao desejo da comunidade, existe, segundo a informação

da Fundação Malonda, a possibilidade de desanexar certas áreas e devolver estas à respectiva comunidade local.

A questão de compensação pelas machambas que se encontram dentro das plantações também tem que ser resolvida dum modo que seja satisfatório para o camponês, antes de se avançar com mais plantações. Isto é importante para o camponês bem como para o investidor. Continuar a cultivar dentro da plantação não é aconselhável, por um lado porque o crescimento das árvores vai impedir um bom desenvolvimento das culturas. Por outro lado, o uso de fogo como um instrumento de gestão de terra vai pôr em risco a própria plantação florestal.

Conflitos não resolvidos, se for conflitos causados pelo acesso limitado à terra ou à falta da compensação pelas machambas ocupadas pelas empresas, podem resultar em frustração, que por sua vez podem levar o camponês a actuar duma forma menos aconselhável. Já há casos na província em que a população local tem tirado mudas das plantações florestais para mostrar o seu descontentamento. Há também casos de queimadas em que se suspeita que o fogo foi posto conscientemente como forma de protesto.

Os processos ligados ao acesso e direito à terra são processos difíceis e sensíveis de conduzir, porque os resultados são decisivos para o sustento da vida das famílias camponesas. No caso da Malonda poderia ter ajudado se tivesse havido um acompanhamento mais regular destes processos. Por isso recomenda-se que as futuras actividades que envolvem tais processos sejam acompanhadas e avaliadas dum modo contínuo. Isto para permitir uma adaptação das actividades, sem demora, às reacções e necessidades expressas pela população local afectada.

Ainda que o Régulo, outros líderes ou mesmo a própria população, tenham aceitado ceder um certo terreno numa certa altura, esta aceitação não é válida se a comunidade em causa numa altura mais tarde não está de acordo com o que foi acordado anteriormente. Numa situação desta não chega referir ao que foi acordado, é preciso rever a situação e renegociar com a comunidade.

Se durante o decorrer do trabalho, se tornar óbvio que os objectivos da população local não coincidem com os do programa de reflorestamento, é preciso se interrogar sobre a razão de tal divergência. É preciso tentar adaptar o programa de modo a que haja concordância entre os seus objectivos e os objectivos da população e assim garantir um desenvolvimento harmonioso em benefício de todas as partes envolvidas.

Informação

É verdade que foi constatado que há falta de comunicação interna nas comunidades e, também, que tem faltado preparação e informação às comunidades por parte da Malonda. É um facto que isto está a ser corrigido através dos programas de informação iniciados mais recentemente. Mas é preciso se ter um certo cuidado para não confundir

informação com consultas. É preciso mais informação e transparência, mas também é preciso fazer consultas que significam um envolvimento profundo das comunidades.

Aplicar a abordagem “nós aprendemos de vocês e vocês aprendem de nós” que pode ajudar neste processo de consultas, para melhor entender a comunidade e os seus motivos.

A comunidade como aliado

É importante ver as comunidades como aliadas dos investimentos de desenvolvimento e trabalhar em juntamente com elas.

São as necessidades da população local que devem guiar as actividades, considerando as condições sob as quais a população vive. São as condições prevalecentes que em grande medida definem as possibilidades que a população tem para influenciar o seu sustento.

É importante que o trabalho de envolvimento comunitário siga planos bem preparados, evitando soluções ad hoc. Antes de se iniciar com actividades, é preciso obter um entendimento profundo das comunidades, identificando as particularidades de cada uma. Depois precisa-se adaptar o trabalho às condições identificadas e aplicar métodos que sirvam para a respectiva comunidade. Um aspecto muito importante é que o trabalho iniciado com a comunidade tem que ser concluído, não pode parar no meio. Além disso, as promessas feitas à comunidade têm que ser cumpridas.

Na preparação do trabalho comunitário, poderia ser útil para a Fundação Malonda, bem como para as outras empresas actuando na província do Niassa, aproveitar as experiências que o programa PASC tem na sua colaboração com a sociedade civil, ONGs e as comunidades locais.

Simultaneidade

Como foi discutido já na altura da realização do Estudo do Impacto Ambiental do Projecto de reflorestamento na Província do Niassa em 2007, é muito importante iniciar as actividades comunitárias em simultaneidade com as outras actividades dos projectos de reflorestamento. Até porque estas podia ter trazido resultados mais favoráveis e benéficos se fossem iniciadas antes ou no começo das actividades de plantação e exploração florestal. São, por exemplo, as actividades provenientes do Fundo de Desenvolvimento Comunitário, as plantações florestais comunitárias, o apoio para estimular a produção florestal de pequena escala ao nível do produtor do sector familiar, os melhoramentos na produção agrícola, a comercialização agrícola e mais outras actividades a identificar.

É preciso criar uma situação “win-win” em que ambas as partes, as comunidades e os projectos/empresas, tenham benefícios, e ao mesmo tempo evitar desequilíbrio na distribuição das desvantagens. Isto também é importante para criar maior responsabilidade e cuidado do meio ambiente. É preciso que as pessoas das comunidades locais se sintam donas, se não do projecto, mas pelo menos de parte do

projecto e de alguns dos resultados provenientes do projecto, bem como do ambiente local que se circunscreve ao seu auto-sustento e sobrevivência ("livelihood").

Uma outra razão para fazer com que as comunidades realmente se beneficiem é a conclusão tirada do EIA e que também não pode ser negligenciada, porque tem um significado grande para a possibilidade do projecto alcançar os seus objectivos:

“Há uma particular necessidade de encorajar a participação da população local no projecto, e, talvez até rever o modelo de desenvolvimento proposto. Deve ser considerada a abordagem de tipo auto-crescimento onde a população local é assistida para participar no desenvolvimento das plantações e desta forma se identificar com os objectivos do projecto. A protecção das plantas contra incêndios, dentro de um ambiente onde as comunidades locais circunvizinhas consideram o fogo como um instrumento de gestão de terra útil e benigno, tem a probabilidade de ser um extremo desafio, especialmente se for somente a Malonda que possui plantações”.

Na utilização e distribuição dos recursos provenientes do Fundo de Desenvolvimento Comunitário, bem como das outras actividades, é importante garantir que seja feito dum modo equilibrado e por igual entre diferentes zonas geográficas abrangidas pelo projecto. Além disso, é preciso beneficiar, em parte, também as povoações, circunvizinhas da zona afectada, para não criar diferenças não controláveis entre, ou dentro, das comunidades.

O Fundo de Desenvolvimento Comunitário (FDC)

As diferentes actividades iniciadas nos povoados dos distritos abrangidos pelas actividades de Malonda devem continuar dando atenção especial às actividades identificadas e priorizadas pelas próprias comunidades. Outro aspecto importante é de implementar e iniciar o funcionamento do Fundo de Desenvolvimento Comunitário, para mitigar o impacto do investimento privado, transformando a agricultura local (ver proxima secção) e oferecendo às comunidades novos caminhos e novas oportunidades de crescimento e de rendimento. Em Anexo 2 apresentam-se alguns pormenores sobre esta recomendação.

Melhorar a agricultura e garantir o futuro acesso à terra

Se a visão de desenvolvimento prevista para a província de Niassa vai incluir grandes investimentos na área florestal, a respectiva população não pode continuar com o sistema actual de grandes ciclos de pousio e o uso extensivo do recurso terra. Esta observação implica a transformação da agricultura local, através de projectos de extensão agrícola, projectos como aqueles promovidos pela FAO em outras regiões para formar os agricultores (actuais e alunos nas escolas) em técnicas novas (os Farmer Field Schools e Junior Farmer Field Schools). Deve também se prestar uma atenção especial na disponibilização de insumos, créditos para a produção, etc.

Porém, é igualmente essencial garantir o futuro acesso à terra para os camponeses, sobre as áreas necessárias para manter esta nova forma de agricultura, uma vez

transformada e disseminada pela região. Neste caso, os processos de delimitação – e até a sua posterior *titulação* (no sentido de obter o Título do DUAT já adquirido por ocupação e delimitado) – continuam a ser elementos cruciais para garantir a sobrevivência da população e a sua participação na nova economia agrária. Ao mesmo tempo as comunidades devem receber apoio para desenvolver os seus planos de utilização dos recursos naturais, algo que possa ser integrado no processo de delimitação seguindo experiências já testadas em outras províncias. Se for a correr bem, este processo por sua vez poderá alimentar a elaboração de planos estratégicos distritais que incluem as áreas confirmadas como ‘das comunidades’, para que possam continuar a beneficiar das garantias e protecção oferecidas pelas diversas leis, incluindo a nova Lei do Ordenamento Territorial.

Muitas das novas actividades agrícolas podem ser promovidas com apoio de um FDC dinâmico e dirigido às prioridades locais. Como ponto de partida, as propostas para futuras actividades de extensão rural devem basear-se nos conhecimentos e experiências dos próprios camponeses. É também importante tentar adaptar as actividades de extensão às condições diferentes de cada zona e às necessidades exprimidas pelos camponeses, bem como integrar os novos métodos nos conhecimentos já existentes no seio dos camponeses. A divisão das tarefas entre mulheres e homens pode também ter as suas consequências para o trabalho de extensão. Por exemplo, poderá exigir que o método de divulgação, bem como o conteúdo das mensagens, tenha que ser adaptado ao grupo com quem se vai trabalhar se for um grupo de mulheres ou homens ou um grupo misto.

Os camponeses já dominam alguns dos métodos para manter e melhorar a fertilidade do solo, mas estes métodos tornam-se ineficazes em situação onde o seu acesso à terra, bem como o sistema tradicional de pousio e rotação, são restringidos e alterados pelo novo investimento privado. De forma igual, os sistemas locais de combater as pragas e doenças nas culturas são cada vez menos satisfatórias. É necessário reforçar os aspectos positivos e ainda relevantes das práticas locais, enquanto são introduzidos novos sistemas de agricultura de conservação, a agro-silvicultura plantando espécies de leucaena, a utilização de composto e um melhor esquema de rotação de culturas. Acesso a semente melhorada e melhoramento dos sistemas de armazenamento são outros aspectos que carecem de maior atenção.

Interligar as actividades de reflorestamento com as do combate à erosão e do melhoramento da fertilidade do solo é importante e deve estar ligado às actividades do combate a queimadas descontroladas. O reflorestamento também pode ser combinado com o fornecimento de árvores de fruta, forrageiras e plantas melhoradoras de solo. Para este fim pode-se fornecer semente ou plantas aos camponeses e assistí-los na preparação de viveiros, estimulando o reflorestamento individual, familiar ou em associativismo.

Nota-se, finalmente, que existem fortes sinergias entre esta visão do processo de investimento e o resto do Programa Malonda, integrando uma nova agricultura mais rentável com a comercialização agrícola do sector familiar na província do Niassa.

Comentário Final: Um Acompanhamento Contínuo

Os processos ligados ao acesso e direito à terra são processos sensíveis e difíceis de conduzir, porque os resultados são decisivos para o sustento da vida das famílias camponesas. Envolve um processo de transformação económica e social, as vezes com resultados não esperados, quer positivos quer negativos. Recomendamos e salientamos a necessidade de se assegurar um acompanhamento regular e sistemático destes processos, para avaliar o seu impacto e introduzir mudanças e melhoramentos ao longo do caminho. O essencial não é criar algo rígido e imutável em termos de objectivos, regras, etc, mas sim de criar um processo flexível e humano, dentro de um esboço estratégico bem claro e apoiado por todos os envolvidos – comunidades, sector privado, os Governos local, provincial e central.

Se a nova estrutura é capaz de responder às necessidades reais da população, de articular os vários e muito diferentes interesses envolvidos neste ‘grande projecto de transformação’, e se mostrar adaptável a um processo complexo e por sua natureza, dinâmico e constantemente mudando, o Programa Malonda ainda poderá atingir os grandes alvos que, no seu início, orientaram a sua concepção original.

ANEXO 1. O PAPEL DA MALONDA

Com certeza que é o programa de apoio e envolvimento em parcerias com os investidores que vem a caracterizar mais a Fundação Malonda hoje em dia e isto mesmo na opinião de muitas pessoas consultadas. Com efeito, embora mantêm-se o compromisso de apoio nos esforços de redução da pobreza, a Malonda ultimamente começou a adoptar uma postura mais de uma verdadeira entidade do sector privado. Em vez de somente promover parcerias e consórcios que têm como objectivo facilitar e promover o investimento do sector privado, a Fundação tem-se comportado cada vez mais como actor económico e parceiro no sentido de ser 'sócio' nas actividades apoiadas. Esta evolução no seu papel pode ter implicações para a maneira como as suas actividades não-lucrativas e comunitárias foram implementadas nos últimos anos e como serão implementadas no futuro.

A dificuldade que as comunidades locais têm em interpretar o papel da Malonda pode ser explicada através da sua arquitectura institucional, que parece dupla ou mesmo tripla: *empresa-facilitador-agência do Estado*.

Olhando pelo o seu *status* jurídico actual, a Fundação Malonda se define como:

- uma *fundação privada de interesse social* instituída por uma entidade privada, a SDM Sociedade de Desenvolvimento Mosagrius, SARL, por escritura pública de 25 de Abril de 2005. Trata-se de uma entidade regulada pelo Código Civil enquadrado na categoria de fundos (património) destinados a servirem a fins sociais de carácter altruística, em regra realizando actividades não lucrativas, i.e., de carácter não empresarial;
- a quem lhe foi atribuído o estatuto de “*entidade de utilidade pública*”, por declaração feita pelo Conselho de Ministro..Por esta via e acrescentando-se o facto de funcionar com fundos públicos (suecos e moçambicanos) ser-lhe também aplicado o Direito Administrativo, incluindo a fiscalização pelo Tribunal Administrativo, a inspecção pelas Inspeção Geral das Finanças e o controlo pela Procuradoria da República.

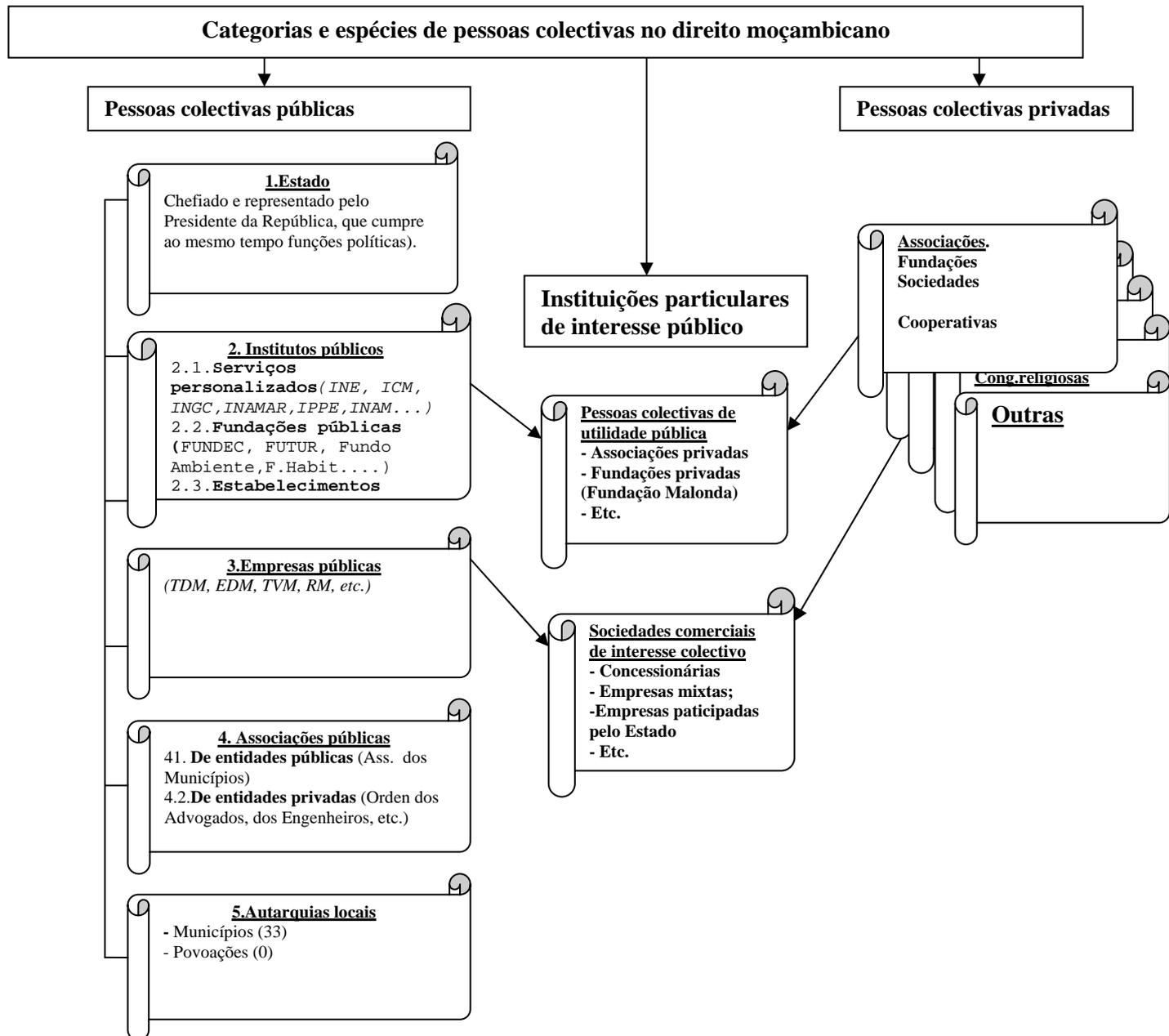
Mas não são somente as comunidades locais que identificam ou entendem a Fundação Malonda de diferentes maneiras. Em 2006, quando a Fundação Malonda fez o pedido de isenção de taxas de uso e aproveitamento da terra evocando o seu estatuto de fundação e de entidade não lucrativa esse pedido foi negado tanto pelo Governador Provincial como pelo Ministro da Agricultura com fundamento de que a “*Fundação Malonda, apesar de prosseguir fins não lucrativos, à luz dos seus estatutos, vezes há que se comporta como uma verdadeira Sociedade Comercial e pelo facto, da área a explorar e a consequente comercialização da madeira....*”.

A interpretação do estatus jurídico e a análise das actividades da Fundação Malonda nos leva a conclusão que:

- se tratar de uma entidade constituída não para fins lucrativos e só o fazendo para engrandecer a sua função social (nos termos dos respectivos estatutos);
- a combinação da actividade empresarial e actividade social da Malonda tem criado insegurança jurídica em terceiras pessoas;
- a posição em que a Malonda tem entrado, entre as comunidades e o investidor, tem dificultado a possibilidade das comunidades de negociarem directamente com o investidor;
- é questionável o papel da Fundação Malonda de ser facilitador e apoiante ao sector privado ao mesmo tempo que ela própria é um investidor/empresário, colocando em causa as regras da boa-concorrência, a transparência e boa-governança corporativa;
- a interpretação do seu papel como se fosse ‘o guardião das comunidades’ tem enfraquecido em vez de fortalecer as comunidades, visto que não tem apoiado às comunidades no sentido destas terem um papel mais activo e de controlo dos processos de transformação que ocorrem.

Na figura a seguir se mostra um esquema do quadro institucional das pessoas colectivas em Moçambique e a posição nesse quadro da Fundação Malonda. Evidentemente a Malonda está num meio caminho entre as entidades públicas e as entidades privadas (quase- pública e quase- privada). Isto nos leva a concluir que o atual quadro institucional não é o mais acertado para acomodar e viabilizar em toda a sua plenitude os objectivos do Programa Malonda.

Enquadramento institucional e jurídico do Programa da Fundação Malonda



© Akesson, Calengo e Tanner, 2008

Notas:

- 2, 3, 4 e 5 é a ordem de dependência em relação à pessoa colectiva pública colocada no 1 (Estado) categoria de institutos públicos em que se inserem as fundações públicas, conhece, noutros países, variadas designações: établissements publics (França), public corporations ou public bodies (Inglaterra), administrative agencies (EUA), organismos para-estatais ou enti public non territoriali e autarquias administrativas ou autarquias institucionais (Brasil) e assim por adiante (D.F.Amaral, 1994).

- *As instituições particulares de interesse público são pessoas colectivas privadas que, por prosseguirem fins de interesse público, têm o dever de cooperar com a Administração Pública e ficam sujeitas, em parte, a um regime especial de Direito Administrativo (D.F.Amaral, 1994)*
- *As pessoas colectivas de utilidade pública são, em princípio, as associações e fundações de direito privado que prossigam fins não lucrativos de interesse geral, cooperando com a Administração central ou local, em termos de merecerem da parte desta a declaração de “utilidade pública”;*
- *Sociedades de interesse colectivo: empresas privadas, de fim lucrativo, que por exercerem poderes públicos ou estarem submetidas a uma fiscalização especial pela Administração Pública, ficam sujeitas a um regime jurídico específico traçado pelo Direito Administrativo (D.F.Amaral, 1994);*
- *Sociedades ou empresas de interesse colectivo também são referidas na literatura como empresas semi-públicas ou quase-públicas.*

ANEXO 2. O FUNDO DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO (FDC)

Antes de discutirmos o futuro do FDC, é importante salientar a necessidade de distinguir entre o ‘fundo’ como o dinheiro pago pelos investidores para as famílias individuais que perdem as suas culturas, casas, machambas com aquele montante muito maior que tem como destino alimentar o Fundo de Desenvolvimento Comunitario (FDC).

Como se sabe, o primeiro dinheiro deve ser, por lei, pago num determinado momento (quando o investidor entra no terreno para ocupar as áreas pretendidas e que sejam ocupadas por membros da comunidade). O segundo valor é arrecadado no processo de implementação, mas também de acordo com algum calendário estabelecido entre todas as partes.

Esta secção tem como foco o próprio FDC que, como indicamos no relatório, deve ter sido constituído no início do processo, e *agora deve ser constituído e implementado com muita urgência.*

Outro presuposto, também, é de que se a Fundação Malonda continuar nas mesmas condições institucionais, ela não pode assumir a gestão ou tutoria geral da comunidade. Implica que não pode gerir o FDC, que deve ser repensado em novos moldes:

- o “fundo” deve ser constituído como uma entidade privada autónoma (fundação) com fins colectivos;
- deverá ser dotado de personalidade jurídica;
- deverá ser requerido o Estatuto de Entidade de Utilidade Pública;
- será instituído pelas comunidades ao abrigo do regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado (Artigo 114)¹⁹;
- as comunidades membros do FDC são aquelas cujas áreas delimitadas no início do processo caem dentro das áreas posteriormente atribuídas aos investidores;
- será aberto um espaço para a participação de outras entidades nos órgãos de administração do Fundo (sector privado, ONGs e a Malonda);
- um papel da assessoria seria atribuído a Malonda e/ou a uma ONG conforme a selecção do Cenário acima indicado.

Para além dos pagamentos iniciais para estabelecer o FDC, os investidores devem concordar em contribuir anualmente ao Fundo, estes pagamentos sendo vistos como uma forma de participação activa pelas comunidades nos rendimentos das empresas que agora vão ocupar e usar as suas terras.

Enquanto que inicia esta nova forma institucional, as diferentes actividades iniciadas nos povoados dos distritos abrangidos pelas actividades de Malonda devem continuar

¹⁹ Aprovado pelo Dec. n.º 11/2005, de 10 de Junho.

dando atenção especial às actividades identificadas e priorizadas pelas próprias comunidades.

A proposta do FDC serve muito bem para alcançar os objectivos de beneficiar as comunidades através dos investimentos nos projectos de reflorestamento. Na discussão e elaboração da versão final da estrutura do Fundo achamos importante considerar os seguintes aspectos:

O conceito de comunidade a aplicar na estrutura do FDC para atingir o maior representatividade local.

A parte da actual proposta da FM que trata de acompanhamento, monitoria e avaliação do FDC deveria ser melhor elaborada e mais directamente ligada aos mecanismos de acesso aos fundos pelas comunidades. E, provavelmente também seja preciso criar formas que possam fortalecer a capacidade das comunidades de elaborar propostas, priorizar e acompanhar a implementação dos seus projectos.

Se deve definir com mais detalhes a proveniência dos valores para o FDC. A proposta indica que uma percentagem do valor do investimento de cada parceiro da Fundação Malonda deveria ser pago anualmente. A ideia lançada anteriormente foi de que deveria ser 5%. A proposta actual deixa aberta sobre quê percentagem a aplicar, é uma questão para ser discutida mais tarde.

Uma outra proposta anteriormente apresentada é que cada investidor iria reservar um valor fixo ao fundo comunitário logo no início do investimento.

Outra forma é de aplicar um sistema em que a empresa paga menos ao fundo nos primeiros anos quando o resultado económico do investimento é menor, e pagando mais depois de alguns anos quando a empresa começa a explorar a plantação numa escala maior, quer dizer, aplicar um sistema progressivo de contribuição.

Mais uma outra possibilidade de garantir o financiamento do FDC é de destinar as receitas provenientes das acções possuídas pela Fundação Malonda nas empresas ao Fundo. Podia-se administrar a parte da Malonda das empresas em nome das comunidades, como a se comunidade fosse o dono das acções ou quotas.

Segundo a várias fontes ligadas às actividades dos projectos de reflorestamento, as empresas estão dispostas a contribuir às actividades comunitárias e ao fundo comunitário. As empresas com experiências de outros projectos semelhantes conhecem a importância e a necessidade de se colaborar e partilhar os benefícios com as comunidades afectadas.

Representatividade

O objectivo da proposta para o FDC é de atingir uma boa representatividade no Comité Comunitário Local através do reforço da representação das comunidades locais.

Em qualquer modelo institucional que se adopte para o FDC, para o fim de representatividade pensamos que pode-se aplicar um sistema que se baseia num modelo desenvolvido na formação dos Conselhos ao nível do povoado no âmbito da criação dos Conselhos Consultivos Locais segundo a LOLE.

Neste modelo, os representantes do conselho local mais abaixo são eleitos na base da população distribuída pelos grupos seguintes: líderes locais, mulheres adultas, mulheres jovens, homens adultos e homens jovens e onde cada grupo tem a sua quota. A distribuição parte da consciência de que a população tem dificuldades em levantar a sua voz em frente dos líderes, as mulheres em frente dos homens e os jovens, mulheres bem como homens, em frente das pessoas de idade. Espera-se que com a aplicação deste modelo de quotas se possa obter maior representatividade da população local nestes órgãos de planificação das comunidades locais. O mesmo modelo poderia muito bem servir também para a criação dos Comités Comunitários Locais nas comunidades abrangidas pelo Programa da Fundação Malonda.

Objectivos do FDC

Como já indicado, o Fundo deve ter uma missão explicitamente transformadora, no sentido de oferecer às comunidades os meios alternativos necessários para as compensar pelo perda das suas terras quando estas são plantadas pelos projectos florestais.

Isto não é dizer que a questão terra deixa de ser uma preocupação - cada aldeia precisa da sua área de expansão, não só no sentido de poder crescer mas também para poder manter o seu sistema de cultivo rotativo (*catchment* para uma aldeia).

Porém, todos nós reconhecemos que a chegada da economia de plantações florestais – algo aparentemente desejado pelas populações – implica uma profunda transformação social e até cultural na região. O FDC tem um papel extremamente importante na gestão deste processo, na preparação dos jovens para assumirem novos empregos (não simples empregos como mão-de-obra, mas sim em novos sectores de serviços etc.) e na transformação da estratégia de sobrevivência (dos *livelihoods*) da população local.

Por essa razão não se afigura aconselhável fazer coincidir na mesma instituição a dimensão empresarial com a do FDC.

Melhorar a agricultura e garantir o futuro acesso à terra

Este processo implica como prioridade, a transformação da agricultura local, que futuramente não pode continuar com o sistema actual de grandes ciclos de pousio e o uso extensivo do recurso terra.

São essenciais projectos de extensão agrícola, projectos como aqueles promovidos pela FAO em outras regiões para formar os agricultores (actuais e alunos nas escolas) em

técnicas novas (os Farmer Field Schools e Junior Farmer Field Schools), e uma atenção chave na disponibilização de insumos, créditos de produção, etc.

Com base nestes contribuições, o FDC também pode financiar projectos elaborados pelas próprias comunidades.

A base para a elaboração de propostas para futuras actividades de extensão rural deve-se basear nos conhecimentos e experiências dos próprios camponeses.

É também importante tentar adaptar as actividades de extensão às condições diferentes de cada zona e às necessidades exprimidas pelos camponeses, bem como integrar os novos métodos nos conhecimentos já existentes no seio dos camponeses. A divisão das tarefas entre mulheres e homens pode também ter as suas consequências para o trabalho de extensão. Por exemplo, poderá exigir que o método de divulgação, bem como o conteúdo das mensagens, tem que ser adaptado ao grupo com quem se vai trabalhar: se trata-se de um grupo de mulheres ou homens ou de um grupo misto.

Os camponeses já dominam métodos para manter e melhorar a fertilidade do solo, mas estes métodos não são suficientemente eficazes. Precisa-se de introduzir sistemas de: agricultura de conservação, agro-silvicultura plantando espécies de leucaena, utilização de composto e melhor o esquema de rotação de culturas.

As tentativas locais de combater as pragas e doenças nas culturas não são satisfatórias. Existem métodos locais que precisam de ser reforçados e/ou complementados com métodos mais eficazes. Acesso a semente melhorada e melhoramento dos sistemas de armazenamento são outros aspectos que carecem maior atenção.

Interligar as actividades de reflorestamento com as do combate à erosão e do melhoramento da fertilidade do solo é importante e deve estar ligado às actividades do combate a queimadas descontroladas. O reflorestamento também pode ser combinado com o fornecimento de árvores de fruta, forrageiras e plantas melhoradoras de solo. Para este fim pode-se fornecer semente ou plantas aos camponeses e assistí-los na preparação de viveiros, estimulando reflorestamento individual, familiar ou em associação.

As empresas dos projectos reflorestais devem incentivar e apoiar os seus trabalhadores para continuar e melhorar a sua produção agrícola.

Deve-se continuar estimular a comercialização agrícola na província do Niassa.

A proposta apresentada pelo Bispo da Igreja Anglicana, que as empresas florestais poderiam ajudar os trabalhadores e outros membros das comunidades abrangidas pelos projectos florestais conseguir comprar adubos a preços subsidiados, deveria ser considerado também pela Fundação Malonda. Vai ajudar os camponeses melhorar e aumentar os rendimentos da sua produção agrícola. O fornecimento de adubos poderia ser através da associação das empresas florestais, que já está importar adubos para uso

nas plantações. Visto que as empresas importam adubos em quantidades grandes, poderiam aplicar um preço baixo quando vende ao camponês.

Também a proposta que as empresas florestais poderiam ajudar os camponeses conseguir melhor preço dos seus excedentes merece consideração. Criar condições, quer dizer construir armazéns, para os camponeses poderem armazenar os seus produtos até a altura em que a procura é maior, e não serem obrigados a vender os seus produtos logo depois da colheita, vai beneficiar os camponeses. Sabe-se que o camponês não consegue armazenar os seus produtos durante muito tempo devido às condições de armazenagem precárias, que faz com que a perda durante a armazenagem é grande.

Apoiar as comunidades delimitar os seus terrenos e receber certidão da delimitação.

Apoiar as comunidades desenvolver os seus planos de utilização dos recursos naturais. Estimular os distritos a elaborar planos estratégicos que consideram o espaço necessário para as comunidades terem garantia do acesso aos recursos naturais e do seu sustento.

Oportunidades de emprego

O FDC tem uma grande responsabilidade *preparar as comunidades, com destaque nos seus jovens*, participar na nova economia agrária criada pelas grandes empresas.

Programas de formação vocacional são essenciais, em todas as habilidades exigidas pela própria economia de plantações florestais, bem como o sector de serviços que deve acompanhar o processo de desenvolvimento.

Ao mesmo tempo o FDC, como órgão mandatado com o desenvolvimento social e humano das populações locais, devem garantir que os postos de emprego criados são bem remunerados, estáveis, e levam condições dignas de trabalho.

ANEXO 3: TERMS OF REFERENCE FOR A STUDY ON COMMUNITY LAND RIGHTS IN NIASSA

Background

Sida has initiated preparation to assess continued support to the private sector development programme (PSD) – Malonda Programme - in the Niassa province in northern Mozambique.

As explained in the strategy for Malonda, the objective of the programme is to be a driving force for private sector development in Niassa province with the intention of significantly accelerating the process of poverty alleviation.

One of the components in the PSD programme concentrates on stimulating investments in large scale projects/activities in forestry, agriculture and wildlife tourism by providing financial as well as legal and business support services. Planned investments require large areas of land, as some of the investors intend to implement projects of plantation and forestry conservation on 100 000 to 200 000 ha. According to information from the Malonda Foundation, the province has huge areas suitable for new forestry plantations, about 2.4 million hectares. In Mozambique land belongs to the state. The land use right “Direito de Uso e Aproveitamento de Terra” (DUAT) is regulated by the Land Law. DUAT for the use of land for commercial purposes could be achieved by authorisation of an application presented to the State as established in the land legislation, and this is applicable also for foreign natural and legal persons.

The Land Law is recognising the traditional land and distribution system. Individuals and local communities has the right to use land by occupation based on local traditions and can formalise this right by obtaining a certificate or a title of DUAT. Rural communities can also negotiate and agree with investors on commercial ventures that want to use their land. According to the Land Law, Communities should be consulted prior to approval of any DUAT title. Every land application process must include a community consultation to determine whether or not the area applied for is free of occupation. If it is occupied, the investor can then use the consulta to negotiate with the community over how to get access to the land they want. This device should ensure that local people benefit in concrete terms from any investment, participating as stakeholders in the development process in ways that they help to define.

The Malonda Foundation has provisional DUATs of about 90 000 ha in the Niassa province, where it intends to implement both large scale and small scale forestry projects. There are also plans to expand the area up to 170 000 ha in the future. In the process of application for DUAT, the foundation has organized, financed and implemented consultations and negotiations with concerned communities regarding delimitations of community land and demarcation for forestry plantations.

The need for the proposed study

In Mozambique, community boundaries are established by long standing patterns of historical occupation and extensive land use systems. The small scale family farming, based on slash and burn methods, is the dominating agricultural production system in Niassa and represents the main source of support/income in rural families. It is also an extensive and mobile system with long crop rotation cycles, and thus requires large areas to be sustainable. In order to create a safe and stable livelihood, they have to rely upon diversifying their activities and make use of not only the arable land but also several other natural resources. Rural families get important inputs, for example from the forest, such as water, firewood, charcoal, construction material, fence, material for furniture and small canoes, honey, wild fruits and vegetables, mushrooms, medical plants, handicraft, fodder, fishing, hunting, etc.

This makes the rural families very vulnerable to changes in the use of land in their surroundings, especially if the changes will bring deteriorated environmental conditions and less access to land. When implementing development programmes to improve living standards and reduce poverty, the families need both their access to land and other natural resources and improvements in their agricultural production.

These strategic aspects need to be considered in the in-depth preparation of the assessment of future support from Sida to the Malonda Programme. As a part of that, the outcomes of the consultation and delimitation processes carried out in the rural communities are decisive. For that reason, it is important to identify to what extent, how and if the results of these processes correspond to local needs, rights and expectations. The results are expected to be positive, but could also turn out to be less beneficial for certain communities or certain strata of the population.

Objectives

The overall objective of the study is to assess the implementation of community consultations and negotiations in the processes of community land-delimitations and demarcation in the land application process related to given concessions for land use and authorization of land use rights (DUAT).

The participation process

- identify benefits, positive results and strengths for women and men and different social groups in the local communities as a result of the community consultations regarding community land-delimitations and community land use rights, negotiations with investors, transfers of DUATs and demarcation by private or other investors;
- identify possible risks, negative consequences, problems and weaknesses for women and men and different social groups in the local communities, that have appeared, or could appear, as an effect of the community consultations regarding community land-delimitations and community land use rights, and the negotiations on transferring DUATs to private or other investors, and how these could be reduced or eliminated;
- assess the implementation of community participation in the community consultations considering poverty, gender and rights perspectives;
- assess the local representation in the community consultations regarding gender, social stratification, age, health, education and ethnicity;
- propose mitigation measures to reduce or avoid identified risks and negative consequences, as well as propose methods on how to enhance beneficial impacts from the land process;
- give recommendations on how to proceed with continuous negotiations between investors and communities, including the participation of community representatives in the negotiations, to ensure legal rights and benefits to women and men in the affected communities.

Application of the Land Law

- assess the application of the Land Law (if the Land Law has been correctly applied);
- analyse the discussions between communities and investors when land rights were ceded:
 - o Were they well conducted and in accordance with stipulated rules?
 - o Were the communities adequately informed of their rights and prepared for these discussions?
 - o Was there sufficient and representative *internal* dialogue inside the communities (say, between leaders and ordinary residents)?
 - o What was the nature of the agreement reached (beneficial to both or just one side; clear, legally enforceable; etc)?

Other aspects

- identify the planned fund activities together with the local communities (local community funds)
- analyse local farmers strategies related to the interaction between small scale family agriculture production and wage work, (especially in cases when minimum wage is applied);
- together with the local communities analyse the role and integration of migrant workers.

Scope of work and methodology

The study will concentrate on creating a deeper understanding of how the community consultations and land-delimitations have been understood and perceived by women and men and different social groups in the local communities and how the land-delimitations and land use rights correspond to the same people's needs and expectations. Within this objective it will need to:

- Give a description of how the community consultation, community land-delimitation, negotiations, transfer of land rights and demarcation processes have been carried out.
- Collect opinions, expectations and priorities expressed by women and men and different social groups of the population in relation to:
 - 1) the reforestation project's need of land and the community land-delimitations.
 - 2) the local need of land among different socio-economic groups and the community land-delimitations.
- Involve the local community with respect to gender and social stratification in:
 - 1) analysing the implementation of the land application process;
 - 2) analysing the impact of the consultations, land-delimitations, transfer of land rights and demarcation;
 - 3) clarify the long term cycle of land use in the local farming system in relation to project expansion;
 - 4) identifying benefits and possible risks and problems related to the process;
 - 5) identifying mitigation measures and how to strengthen benefits.

The study will be initiated with a desk-study of relevant background information. Field work will be carried out in selected communities where the consultation processes have been implemented. Adults, elderly and young people of both sexes, from different activities and socio-economic groups, will be invited to participate in the study. A limited local wealth ranking will be used to identify different stakeholders at community level. Criteria to be used in the wealth ranking are those perceptions based on and locally identified by the community. Interviews, consultations and discussions at community level will be done mainly in group sessions, both in mixed and separated groups of women and men and of people with different socio-economic background.

Interviews will also be carried out with women and men representing:

- local key persons and local leaders from local authorities (contemporary as well as traditional), local organisations, associations and religious societies;
- district administration and planning;
- district and provincial public authorities responsible for land application processes, agriculture and forestry activities;
- small scale farmers' organisations;
- private sector activities in forestry (small- medium- and large scale);
- staff and workers in the Malonda programme, plantations and nurseries.

Organisation of the Study and Team composition

The team shall be composed of a specialist with background in sociology, anthropology or socio-economy with experience in gender perspective analysis and the use of participatory methods and a specialist in Land and Natural Resources Policy and Legislation.

Interpreter services will be necessary for the field work in the communities.

Tentatively 2 weeks will be needed for preparation and the desk-study, 2.5 - 3 weeks for the field work and 4 weeks for reporting.

Reporting

The report will be written in Portuguese or English with an extensive summary in Portuguese or English.

Time frame

The assignment need to be finalized before the end of June 2008.

The draft report shall be delivered not later than June 15, 2008.

The final report will be presented

ANEXO 4: PROGRAMA DE TRABALHO

Estudo Sobre Terras Comunitárias, Niassa, 29/4 a 24/5, 2008

1ª semana	29 de Abril a 04 de Maio				
	Terça F 29/4	Quarta F 30/4	Quinta F 1/5	Sexta F 2/5	Sabado 3/5
	Gunilla chega a Lichinga 15.00 Encontro e planificação com Malonda Sra Celia, Sr Belindo, Sr Pangaya (New Forests Lee C.)	8.30 Asdi, PASC, Malonda 10.00 PCA FM Sr Sotomane 14.00 Malonda 16.00 PASC (Programa Apoio a Sociedade Civil)	Andre Calengo chega a Lichinga Trabalho interno	8.00 Malonda 9.00 Tecnicos SPGC (Geografia e Cadastro) 11.00 DPTurismo 14.00 Tecnicos SPFFB (Floresta F. e Bravia)	9.00 ROADS (Ambiente e Desenvolvimento Sustentavel) 14.00 Sr Castro Malonda 16.00 Planificação
2ª Semana	5 de Maio a 11 de Maio				
Segunda F 5/5	Terça F 6/5	Quarta F 7/5	Quinta F 8/5	Sexta F 9/5	Sab e Domingo 10/5 e 11/5
9.00 Malonda Tree Farm 10.00 Planificação na Malonda 13.00 Tecnicos Malonda apresentação 15.00 GED (GÅ)	Camille Rebelo 8.00 Mussa Viveiro Trabalhadores Gr. mulheres Visitas F Malonda (14.00 Floresta do Niassa) 16.00 Chikweti À Tham, M G Gunja	Lichinga Distrito 8.00 Sr Administrador 10.00 Mussa 14.00 Mapaco Chefe do Posto A administrativo F Malonda	New Forests J Ozanne Sanga Nova Madeira Chipanje Chetu UCA	Sanga Maumbica A Chipanje Chetu UCA	Lago Sr Administrador (sobre planos de Manda e de Manhamba, Mecuce e Mbandesse) Viveiro UMOJI Manda Wilderness Mala Cóbue Uchesse
3ª Semana	12 de Maio a 18 de Maio				
Segunda F 12/5	Terça F 13/5	Quarta F 14/5	Quinta F 15/5	Sexta F 16/5	Sabado 17/5
Lago Maniamba Mecucue Chulica Chikweti (Sediar em Metangula)	Sr Administrador Lago Mbandesse Chikweti	Muembe 8.00 Sr Adminstrador 10.00 Ligogolo /Chiconono Com Conselho Consultivo 13.30 Chiuanjota 15.00 Nzizi	Lichinga Distr. Mussa Colongo Chikweti Mapaco	Sr Administrador Sanga Unango/Malul o Malonda Tree Farm Viveiro Chipango/ Cavago/Iringa	Sanga Unango/Malul o Chipango/ Cavago/Iringa Plantação Malonda Tree Farm Associações de Camponeses Aldeia Burundi

4ª Semana	19 de Maio a 24 de Maio				
Dom e Seg F 18/5 e 19/5	Terça F 20/5	Quarta F 21/5	Quinta F 22/5	Sexta F 23/5	Sabado 24/5
Trabalho em Lichinga <u>Segunda F</u> Sr Administrador Majune Luambala	Sanga Kalange/Miala Dir Distr Act Ec, Sanga 16.00 Reunião na Repr. Asdi e Embaixada da Suécia, Lichinga	Encontros em Lichinga SPGC DPA, SPER SPFFB Malonda/ Nhakosso 14.30 ONGs mesa redonda na UCA 17.00 GED (GÅ)	8.00 Encontro em Lichinga com Malonda Gunilla e Calengo regressam a Maputo	Preparação Embaixada da Suécia Asdi Malonda	C Tanner <u>Domingo 25/5</u> Gunilla regressa a Suecia

Gunilla Åkesson
André Calengo
(Christopher Tanner)

Embaixada da Suécia
Asdi
Moçambique

ANEXO 5. PESSOAS CONTACTADAS

Niassa, Lichinga

Jeremias Luis Ernesto Manussa
João Jussar

Director Provincial do Turismo do Niassa
Embaixada da Suécia Lichinga, Oficial de Programas

Inocência Sotomane
Tito Gouveia
Célia Enosse
Francisco Pangaya
Alexandre Chomar
Belindo Manhiça
Ana Paula Nhavoto
Nélia Jussar
Chico Castro
Celestino Kuntuela

Malonda, Presidente do Conselho de Administração
Malonda, Director Comercial
Malonda, Gestora de Comunidades, Género e HIV/Sida
Malonda, Oficial da Unidade de Trabalho Comunitário
Malonda, Oficial de Comunicação
Malonda, Oficial do Programa Ambiental
Malonda, Jurista
Malonda, Jurista
Malonda, Técnico
Membro do Conselho de Administração, Fundação
Malonda
Gestor do Projecto Florestal Mussa - Malonda

Mateus Salvador Macacua

Eurico Cruz
Gracindo Sayal
Gracieta Nhamirre
Lacerda Romua
Camille Rebelo

Malonda, Director Executivo
Malonda Tree Farm, Gestor da Plantação
Malonda Tree Farm, engenheira Florestal, resp do viveiro
Malonda Tree Farm, engenheiro Florestal
Forestry and Climate Change Consultant,
GreenResources /Tree Farm

Julian Ozanne
Lee Cunningham

The New Forests Company, Chief Executive Officer
The New Forests Company, Chief Operation Officer
Southern and East Africa

Mark van Koevring
Åsa Tham
M Enácio Gunja
Lasse Lundberg

Bispo da Igreja Anglicana e Administrador Chikweti
Chikweti, Directora
Chikweti, Assessor Jurídico
Chikweti, Antigo Director Geral- Adjunto

Neville Slade

Consultor em Agro-Business, Business Adviser

João Chichava
Aida Jantar
Carlitos Renade
Valente Buanahassane

Chefe dos S. P. de Geografia e Cadastro, SPGC
Técnico dos S. P. de Geografia e Cadastro, SPGC
Técnico dos S. P. de Geografia e Cadastro, SPGC
Técnico dos S. P. de Geografia e Cadastro, SPGC

Celso Aleixo
Irene Afrei
Martins Culumba
Xavier Carpo

Chefe dos S.P. Extensão Rural, DPA
Técnico dos S. P. de Florestas, Fauna e Bravia, SPFFB
Técnico dos S. P. de Florestas, Fauna e Bravia, SPFFB
Técnico dos S. P. de Florestas, Fauna e Bravia, SPFFB

Gunnel Rosander
Imbwango Mapoko

PASC, Directora do Programa
PASC, Oficial de Desenvolvimento das Organizações
da Sociedade Civil

Zefanias
Alifa Aide
Júlio dos Santos Pêssego
Julião Daglasse
Emílio José

PASC
UNAC
Coordenador UNAC Niassa
Forum das ONGs Niassa
Presidente do Conselho da ONG APACPE Niassa

Sabite Salimo
Virgílio Bento Benesse
Eulalia Wairesse
Jaime Namagoa
Sebastião F. Tembe
José Sianbo
Elisa Assade
Omade Caisse
Paulino Imede
Carlos Afana
Xavier Jaime
Victorino José Molde
Alfredo Mesquita
Manirambona Consolate
Bernardo Alservu
Feliciano Hilário
Fernando N. Armando

Distrito Lichinga

Juma Taratibo
Carlitos Vasco Nipuite

Mussa

Grupo de camponesas
Grupo de alfabetização

Grupo de trabalhadores
Biraque Omar

Residentes e Estruturas Comunitárias

Régulo Mussa - Ndembo

Régulo Mussa Macuane

Arafi Abilo

Adala Afika

Jafar Ali

Idrisse Assane

Sáide Alifa

Issa Amado

Assane Sáide

Saíde Bacar

Issa Cassimo

João Ndala

Nelson Ndala

Mustafa Kandiwo

João Aissa

Jafar Chaibue

Bacar Inosse

Iato Aide

Rosalina Issa

Fátima Iassire

Rosa Adamo

Waite Aly

Forum Terra Niassa
ROADS Ponto Focal Provincial Niassa
ROADS
ACABE Niassa
ADEMIMO
ADEMIMO
UCA
UCA
UCA
UCA
UCA
VACHEKULO
MONASO
Concern Universal
PROAGRA
Casa Velha
NPCS

Administrador Distrito de Lichinga
Chefe Posto Administrativo Chimbunila - Mussa

6 mulheres da zona de Mussa

Trabalhadores de Mussa/Malonda: 10 mulheres e 4
homens de Mapaco, Mussa, OUA e Naicuanga

Malonda/Mussa, 13 mulheres, 27 homens

Secretário do Régulo, trabalhador viveiro/Mussa e
camponês

7 mulheres e 50 homens da aldeia Mussa,

Mussa (Mapaco e Maikangwana)

Macuane

Representante Ndembo

Conselheiro Mussa

Conselheiro do Régulo Mussa

Conselho Consultivo do Posto Administrativo

Comerciante e do Conselho Consultivo Posto/Distrito

Comerciante

OMM

OMM

OMM e membro do Conselho Consultivo do P.A.

Secretário da célula do Partido Frelimo e responsável da
Associação da Floresta Comunitária de Mussa

Mapaco

Jaíbo Amano Siaia
Residentes e Estruturas Comunitárias
Cassiano Buanasse Auado
Andsonne Aiane
Amansio Buana
Nhangá Omar
Bigula Ngoma
Cossário Kunje
Cassimo Danda
Rachide Saise
Grupo camponesas
Grupo de camponeses
Grupo de camponesas nas machambas

Régulo Mapaco
Aldeia Mapaco, 32 mulheres, 38 homens e 15 jovens
Secretário da célula do Partido Frelimo
Secretário da célula do Partido Frelimo
Secretário da célula do Partido Frelimo
Representante dos Antigos Combatentes
Secretária da OMM
Shehe
Shehe
Shehe
14 mulheres de Mapaco
16 homens de Mapaco
7 mulheres de Mapaco

Colongo

Residentes e Autoridades Comunitárias
Régulo Colongo
Régulo Catete
Capito Abrão
Carlos Elias
Machininda Aipi
Representante local
Trabalhadores

60 mulheres e 52 homens da aldeia Colongo
Régulo
Régulo
Influente
Residente
Residente
Do Partido Frelimo
3 homens que trabalham nas plantações

Distrito Muembe

Maria Betânia

Secretária Permanente do Distrito de Muembe

Ligologo/Chiconono

Conselho Consultivo Chiconono

Chefe do Posto Administrativo
Residentes e Autoridades Comunitárias
Régulo Ntamila
Mosale Jasside Omar
Rachabo Iasside
Juliana Ntamila
Sr Ntuecha
Residentes e Autoridades Comunitárias
Lopez Zacarias
Matenda Adam
Nachambo Omar
Régulo Namalueso
Livago Buanar
Issufu Aide
Moises Aly
Issa Cássimo

Representantes locais, 5 mulheres e 25 homens
junto com a Comitê de Gestão
Chefe do Posto Administrativo
25 mulheres e 20 homens de Chiuanjota
Sucessor do Velho Régulo Ntamila
Líder religioso
Secretário da célula do Partido Frelimo
Trabalhadora da plantação
Trabalhador da plantação
2 mulheres e 45 homens de Nzizi
Chefe da Localidade de Nzizi
Régulo
Régulo
Régulo
Régulo
Residente
Residente
Residente

Distrito Majune

Domingos Junqueiro

Administrador do Distrito Majune

Luambala

Residentes e Autoridades Distritais e Locais

Chefe do Posto Administrativo

Luambala 15 camponeses, 10 Estruturas Distritais e
Locais e 5 fiscais/trabalhadores do projecto Monte Mozal
Chefe do Posto Administrativo

Namalento Saide
Nasope
Germano Capten

Régulo
Régulo
Responsável Fiscal Monte Mosale

Distrito Sanga

Ferreira Mahumane
Victor Jonny Levene

Administrador do Distrito Sanga
Dir Distrital Actividades Económicas Sanga

Cavago/Iringa

Residentes e Autoridades Comunitárias
Assamo Ncawanganha
Matenda Aide
Ali Mbaraca
Omar Ndawadi
Gloria Saide
Mahamedi Chilada
João Fabião
Lourenço André
Raimundo Mustafa
Matias Salvador André Eawango

5 mulheres e 31 homens de Cavago/Iringa (encontro 1)
Régulo Cavago Sede
Nduna e representante do Régulo Chipango
Adjunto do segundo Régulo Chipango
Conselheiro do Régulo
Residente, 5 familiares com emprego na plantação/viveiro
Antigo combatente
Residente influente
Residente influente
Residente influente

Residentes e Autoridades Comunitárias
Membros das Associações agrícolas -
União das Abelhas e Boa Esperança

6 mulheres e 27 homens de Cavago/Iringa (encontro 2)
3 mulheres e 7 homens da aldeia Burundi

Kalange/Miala

Residentes e Autoridades Comunitárias
Kalange Amade

15 mulheres e 41 homens de Kalange/Miala
Régulo

Nova Madeira

Paikwila Rajabo
Chetu
Residentes
Chata Aidi
Ibrahim Mussa
Nikse Imedi
Danger Massia
Aidi Homadi
Yassine Amise
Bananar Mussa
Caetano Massia
Luís Saide Bungo
Jampus Ali Hussene
Bernardo Cassimo
Saide Mussa
Imulane Hassine
Tinia Abdala
Nkapa Alifa
Kaisse Usseni
António Cassimo
Biconi Pawila
Chadreque Catemeche
Cândida Sampani
Akiba Amir
Pedro da Graça Alifi
Pedro Sandali

Régulo e Presidente do Comité do Programa Chipanje
5 mulheres e 20 homens ligados ao Programa Ch. Chetu Ancião
Fiscal do Projecto
Membro da Associação dos serradores
Fiscal Comunitário
Membro do Comité
Membro do Comité
Fiscal do Projecto
Fiscal da Comunidade

Arafi Muamedu Fátima Saíde	Membro do Comité Tesoureira do Comité
Maumbica Leonardo Riquizabda Mbuana Issa Comunitário Chipanje Chetu Residentes e Autoridades Comunitárias	Chefe do Posto Administrativo Presidente do Comité COGECO, Conselho de Gestão 10 mulheres e 45 homens de Maumbica
Distrito Lago Manuel Gabriel Cabral Fátima Amado Paulo Saide	Administrador do Distrito do Lago Secretária Permanente, Distrito do Lago Director Distrital de Actividades Económicas do Lago
P.A. Maniamba Feliciano Amisse Alexandre Muchia Rainha Nantima Imedi Cássimo Saíde Kajambe M'Pele Pele N'ganga Residentes Adini Luis Ajida Adini Ajida Chamilo João Robisson Salvador Omar Awule	Encarregado do Chefe do PA Maniamba Técnico do Posto Administrativo Maniamba Líder tradicional de Maniamba Assessor da Rainha, membro do Conselho Consultivo D Régulo da Aldeia Chiwulika Nduna, líder tradicional, Aldeia Chiwulika Nduna, líder tradicional, Aldeia Chiwulika 7 mulheres, 13 homens e 7 jovens da Aldeia Chiwulika Régulo da Povoação Mecucue Régulo anterior da Povoação Mecucue Chefe da Localidade Mbondege Comerciante Maniamba
Localidade Mbandece João Rabisone Líderes comunitários Cássimo Awila Paulino Léngamo Fátima Aide Ana Ali Jaime Amosse Eduardo Buanamar Jaibo Buanamar Aide Buanamar Luciano Assane Amanse Imedi Amade Iassa Kulanga Victorino Rachabo Imede Caísse Issa Kadebe Chaíbo Nasquil Akuluwenga Fernando Saíde Orlando Cassimo Aly Pinga Fernando Assane Saíde Deolinda Thomas Niquisse Assane Aide Lipende Aly Nhanje Alifa Caisse Ndala Saíde Assumone Cassimo Amido Omar	Chefe da Localidade Mbandesse 3 mulheres e 25 homens de Mbandesse Régulo Partido Frelimo OMM (Organização da Mulher Moçambicana) OMM Secretário do Bairro Secretário do Bairro Nduna Nduna Nduna Nduna Nduna Nduna Nduna Nduna Nduna Nduna Nduna Nduna Escrevão do tribunal comunitário Chefe da Secretaria da Localidade Mbandesse Chefe das 10 casas Chefe das 10 casas Chefe das 10 casas Velho influente Velho influente Antigo Combatente

Assane Buanamar
Jassine Domingos
Armando Airone
Mandingo Aide

P.A. Cóbue

Xavier Adamo
Membros do UMOJI

Residentes e Autoridades Comunitárias
Residentes e Autoridades Comunitárias
Régulo Uchesse
Issão Cajune
Emanuel Kalimedcha

Maputo

Odete Mugumela
Augusto Tembe
Lars Bergren
Bengt Johansson
Maria Vink
Pontus Modéer
Raimundo Cossa
Maria da Conceição Quadros

Suécia

Lasse Krantz
Love Theodossiadis

Secretário da célula do Partido Frelimo
Secretário do Frelimo para organização
Responsável de mobilização
Correspondente local e coordenador de alfabetização

Chefe do Posto Administrativo Cóbue
União/Associação de 16 Comunidades de Cóbue e Lúrio,
Programa de Gestão de Recursos Naturais
6 mulheres e 13 homens da aldeia Mala
24 mulheres e 38 homens da aldeia Uchesse
Aldeia Uchesse
Presidente do Comité da aldeia Uchesse
Técnico agrário e extensionista, Viveiro Manda
Wilderness

Fundação Malonda
Fundação Malonda
Fundação Malonda
Embaixada da Suécia, Conselheiro
Embaixada da Suécia, Oficial de Programas
Embaixada da Suécia, Oficial de Programas
Director Nacional de Terras e Florestas, MINAG
Assessora Jurídica do Ministro, MINAG

Asdi, Oficial de Programas
Asdi, Oficial de Programas

ANEXO 6. LITERATURA CONSULTADA

- *A Lei de Terra*, Mozambique
- 2007, *Legal Framework. For Recognising and Acquiring Rights to Rural Land in Mozambique*. A guide to Legalising Land-holding, ACIS, GTZ, CFJJ, Mozambique.
- 2007, *Legal Framework. For Environmental Licensing in Mozambique*, ACIS, GTZ, GERENA, Mozambique.
- Os Relatórios DRP e delimitação (Niassa)
- Article on *A new era for local communities* (no indication on author or date).
- Åkesson G & Nilsson A., 2006, '*Governança Nacional e Chefatura Local*', *uma avaliação multi-nível do poder de Moçambique da perspectiva do Niassa*, Sida
- Calengo, A.J., *Lei de Terras Anotada e Comentada*, CFJJ, Maputo, 2005
- Calengo, A.J., Monteiro, J.O., and Tanner, C., *Mozambique: Land and Natural Resources Policy Assessment*, Embassy of the Kingdom of the Netherlands, Maputo, September, 2007
- Castigo, P. & Fopenze, R. L., 2007, *Análise da Gestão dos Recursos Naturais da Área da Concessão Mosale e Comunidades Adjacentes*, MICOA, Centro de Desenvolvimento Sustentável Para os Recursos Naturais, Chimoio
- Graham, B. & Calengo, A.J., *A Strategic Analysis to Reinforce the Iniciativa para Terras Comunitarias [Community Land Use Fund]*, DfID, Maputo, August. 2008
- Impacto, 2007, *Estudo de Impacto Ambiental do Projecto de Reflorestamento na Província do Niassa*, Fundação Malonda, Lichinga.
- Madureira, S., 2004, *Relatório Técnico 11 de Outubro a 18 de Novembro 2004, Formação para delimitação de terras*, Maputo.
- Madureira, S., 2004, *Resumo do Relatório Técnico da Missão no Niassa 19 de Agosto a 10 de Setembro, 2004, Preparação da delimitação de terras*, Recife.
- Negrão, J., 1998, *Terra e Desenvolvimento Rural em Moçambique*, Maputo
- Norfolk, S., Nhantumbo, I. & Pereira, J., 2003, '*Só para o Inglês ver*' – *The Policy and Tenure Reform in Mozambique*. Sustainable Livelihoods in Southern Africa Programme, IDS.
- ORGUT, 2006, *Lichinga Field Study: Linkages between livelihoods and natural resources*, Sida's EA Helpdesk, SLU .
- SAL, 2007, *Evaluation of the Malonda Programme*, Sida.
- Soares, J. H., *Relatório do Processo de consulta à comunidade no âmbito de aquisição de Direito de Uso e Aproveitamento de Terra* (sem data).
- Tanner, C, 2002, *Lawmaking in an African Context: the Mozambican Land Law*. FAO Legal Papers Online No 26. www.fao.org/legal
- Tanner, C., 2004, Mission report. *Visit to Niassa Province, 18-20 November, Malonda Programme, Forest Plantation Project*, Project GCP/MOZ/069NET, FAO, Mozambique.
- Tanner, C., 2005, *Land Rights and Enclosures: Implementing the Mozambican Land Law in Practice*, Paper presented to International Conference at University of Pretoria.
- Tanner, C. & Baleira, S., 2004, *The Impact of New Legal Rights and Community Consultations on Local Livelihoods*, FAO Livelihoods Support Programme, Working Paper No 28. Research carried out through the CFJJ – FAO – Netherlands Cooperation Programme, Mozambique.
- Tuaia, A., *Relatório do Diagnóstico Participativo da Comunidade Licole*, Outubro de 2004, Lichinga.
- UNAC, Information about the small scale farmers' organisation and work.
- Vletter, Fion de, (year?), Review of Malonda first implementation phase.