



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

Corrupção no Sector de Terras no Meio Rural: práticas, actores e implicações

– Análise dos casos de Nampula, Cabo Delgado e Manica



Título: Corrupção no Sector de Terras no Meio Rural: práticas, actores e implicações

– Análise dos casos de Nampula, Cabo Delgado e Manica

Director: Edson Cortez

Autores: Aldemiro Bande e Egas Jossai

Revisão de pares: Baltazar Fael, Borges Nhamirre e Edson Cortez

Foto de Capa: Aldemiro Bande



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA

Anticorrupção - Transparência - Integridade

Corrupção no Sector de Terras no Meio Rural: práticas, actores e implicações

– Análise dos casos de Nampula, Cabo Delgado e Manica

INTRODUÇÃO

A administração e gestão de terras é um dos sectores amplamente exposto a riscos de corrupção. Estima-se que, no mundo, uma a cada cinco pessoas já pagou subornos para aceder aos serviços do sector de terras¹. O fenómeno é particularmente crítico na África Subsahariana onde uma a cada duas pessoas reportou ter sido obrigada a pagar subornos, segundo estudo da Transparência Internacional (TI)². Moçambique, com um histórico de corrupção em todos os sectores e instituições públicas, está longe de ser uma excepção. Uma em cada quatro pessoas no país já foi obrigada a pagar subornos para obter um título de terra, segundo o *Global Corruption Barometer*³. Além disso, o sector de terras é considerado um dos que mais casos de subornos regista no país depois dos sectores da polícia e da educação⁴. Entretanto, o suborno é apenas uma das formas de corrupção. Há uma série de outras práticas corruptas e fraudulentas que ocorrem na administração e gestão de terras e que colocam em causa o acesso a este valioso recurso.

O presente relatório é produzido num contexto em que a questão sobre a governação de terra está no centro do debate público. A recolocação do assunto como prioridade da agenda pública resulta, em parte, da revisão em curso da Política Nacional de Terras (PNT) e do surgimento de novos conflitos e do agravamento dos já existentes, relacionados com o acesso e o direito de uso e aproveitamento da terra no meio urbano e rural⁵. Apesar da recente atenção à volta desta temática, a corrupção no sector de terras – entendida como um conjunto de práticas ilícitas na administração e aquisição da terra⁶ – continua a situar-se na periferia dos grandes debates e análises sobre a governação de terras. Aliás, mesmo com o reconhecimento pelo Governo da necessidade de a reforma em curso produzir “uma lei que estanque, entre outros, a corrupção e a especulação⁷” no sector de terras, o debate público em torno do assunto é muito tímido, o que revela que o mesmo ainda não está institucionalizado. Por exemplo, no documento orientador da revisão da PNT, o termo corrupção é citado apenas uma única vez, numa passagem em que se faz alusão ao discurso do Presidente da República. Ademais, os resultados específicos da revisão da PNT, corporizados no documento acima referido, não incluem medidas visando fazer face à corrupção no sector de terras⁸. Não obstante este figurino, a questão da corrupção merece atenção especial visto que não apenas constitui “grave entrave ao desempenho institucional do sector de terras” como também um “obstáculo ao desenvolvimento”⁹.

Segundo a Constituição da República a terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida, ou por qualquer forma alienada, hipotecada, nem penhorada¹⁰. O Regulamento da Lei de Terras (RLT)

1 Transparency International (2018) Land Corruption Topic Guide. Disponível em: <https://knowledgehub.transparency.org/product/top-ic-guide-on-land-corruption#:~:text=This%20topic%20guide%20presents%20an%20overview%20of%20land,as%20policy%20making%2C%20legal%20processes%20and%20administrative%20processes>. Consultado a 10.Out. 2021

2 Transparency International (2019) Understanding Land Corruption as a Basis for Prevention- Findings from Liberia, Sierra Leone and Zambia. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/2019_Report_UnderstandingLandCorruption_English.pdf. Consultado a 11.Out.2021

3 Afrobarometer & Transparency International (2019) Global Corruption Barometer – Africa 2019: Citizens’ views and experiences of corruption. Disponível em: <https://afrobarometer.org/publications/global-corruption-barometer-africa-2019-citizens-views-and-experiences-corruption/>. Consultado a 11.Out.2021

4 Transparency International (2014) Mozambique: Overview of Corruption and Anticorruption. Disponível em: https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Country_Profile_Mozambique_2014.pdf. Consultado a 11. Out. 2021

5 OMR (2016) Tipologia dos Conflitos sobre a Ocupação da Terra em Moçambique. Disponível em: <https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/or-37-tipologia-dos-conflitos-sobre-a-ocupacao-da-terra-em-mocambique/>. Consultado a 02. Set. 2021

6 Transparency International (2019) Understanding Land Corruption as a Basis for Prevention- Findings from Liberia, Sierra Leone and Zambia. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/2019_Report_UnderstandingLandCorruption_English.pdf. Consultado a 11.10.2021

7 Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras (2020) Política Nacional de Terras 2021 (Linhas gerais) . Disponível em: <https://www.crpnt.gov.mz/por/CRPNT/Linhas-Gerais-da-PNT-2021>. Consultado a 20. Nov. 2021

8 Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras (2020) Política Nacional de Terras 2021 (Linhas gerais) . Disponível em: <https://www.crpnt.gov.mz/por/CRPNT/Linhas-Gerais-da-PNT-2021>. Consultado a 20. Nov. 2021

9 Transparency International Uganda (2017) Land and Corruption. Disponível em: <http://tiuganda.org/wp-content/uploads/2018/11/Land-and-Corruption-hand-book.pdf>. Consultado a 02. Set. 2021

10 Cfr. Nrs 1 e 2 do artigo 109 da Constituição da República

[Decreto 66/98 de 8 de Dezembro], nos termos do artigo 12, estabelece que o direito de uso e aproveitamento da terra pode ser adquirido através de três formas, nomeadamente:

- a) ocupação por pessoas singulares e comunidades locais segundo as normas e práticas costumeiras;
- b) ocupação por pessoas singulares nacionais que, de boa-fé, estejam a utilizar a terra pelo menos há dez anos; e
- c) requerimento¹¹.

Com efeito, Segundo a Lei de Terras, as comunidades locais que ocupam a terra segundo normas e práticas costumeiras e os indivíduos moçambicanos que estejam a ocupar a terra durante pelo menos dez anos têm “assegurado” o direito de uso e aproveitamento de terra. A mesma Lei abre espaço para que este direito seja adquirido por indivíduos e empresas mediante autorização. Entretanto, apesar deste quadro legal considerado um dos mais “progressistas e inovadores”¹², a prática mostra que a corrupção é um dos principais desafios na governação de terras uma vez que põe em causa o acesso, uso e aproveitamento da terra.

O presente relatório tem como objectivo analisar a corrupção na administração e gestão de terras no meio rural com enfoque para as práticas ilícitas, os actores envolvidos e as suas principais implicações. A análise abrange as províncias de Nampula, Cabo Delgado e Manica no período que vai do ano 2008 a 2020. Nas três províncias escolhidas, o nível de percepção dos cidadãos sobre a gravidade da corrupção na administração pública é relativamente acima da média, segundo dados da Segunda Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção¹³. Além disso, nestas províncias são recorrentes conflitos de terra associados à implantação de projectos baseados na terra no meio rural.

A análise tem como pressuposto teórico o inventário da *Land Corruption Topic Guide* da Transparência Internacional sobre as áreas mais propensas a riscos de corrupção no sector de terras no meio rural nomeadamente: os negócios para a aquisição/concessão de terras em larga-escala para investimentos e os serviços de administração e gestão de terras¹⁴

Em termos metodológicos, a pesquisa é essencialmente qualitativa. Para a produção do presente artigo foram empregues o método etnográfico¹⁵ – pesquisa de campo e observação participante – e o estudo de caso¹⁶. Além disso, recorreu-se a técnica de investigação jornalística e pesquisa bibliográfica para a recolha de informação. Pesquisadores do CIP visitaram distritos das províncias de Nampula (Ribaué, Mecuburi e Rapale), Cabo Delgado (Montepuez, Pemba) e Manica (Manica, Gondola e Vanduzi) e realizaram entrevistas com informantes-chave. Foram entrevistados membros das comunidades, empresários, organizações da sociedade civil, que trabalham na promoção dos direitos de acesso a terra pelas comunidades locais nomeadamente Livaningo (Nampula), ORAM (Manica), União Provincial dos Camponeses (Nampula), União Distrital dos Camponeses (Manica). Foram ainda ouvidos os Serviços Provinciais de Terra e Ambiente, Serviços Distritais das Actividades Económicas e Procuradorias Provinciais da República nas capitais provinciais abrangidas pelo estudo.

11 Decreto 68/98 de 8 de Dezembro

12 HANLON, J. (2002) The land debate in Mozambique: will foreign investors, the urban elite, advanced peasants or family farmers drive rural development? Disponível em: <https://data.landportal.info/node/75013>. Consultado a 11 Out. 2021

13 CEEI-ISRI (2012), Segunda Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção em Moçambique. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/12471883/segunda-pesquisa-nacional-sobre-governacao-e-corrupcao-pdf-cip/23>. Consultado a 05. Out. 2021

14 Transparency International (2018) Land Corruption Topic Guide. Disponível em: <https://knowledgehub.transparency.org/product/top-ic-guide-on-land-corruption#:~:text=This%20topic%20guide%20presents%20an%20overview%20of%20land.as%20policy%20making%2C%20legal%20processes%20and%20administrative%20processes>. Consultado a 10.Out. 2021

15 ROVIDA, M. (2015) Etnografia e Reportagem Jornalística: aproximação possível para uma metodologia de pesquisa empírica. Disponível em: <https://princi.casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2015/08/Mara-Rovida.pdf>. Consultado a 20.Ago.2021

16 GILLHAM, B. (2000) Case Study Research Methods. Disponível em: https://books.google.co.mz/books/about/Case_Study_Research_Methods.html?id=B0UdlaxwiX0C&redir_esc=y. Consultado a: 21. Ago. 2021

Principais Constatações

A análise dos diferentes casos, auxiliada pela leitura da literatura especializada, permitiu constatar o seguinte padrão:

i) Nos negócios para aquisição de terra em larga escala

- Na maioria dos casos de expropriação de terras para dar lugar a projectos de investimentos as consultas comunitárias não chegam a ser efectivas devido a: a) as comunidades são excluídas das negociações para concessão das suas terras; b) as consultas comunitárias não são claras e as comunidades não têm acesso à informação antecipada e adequada sobre a natureza dos projectos, numa clara violação do Regulamento da Lei de Terras (n.2 art. 27) ; c) nos casos de investimentos do sector mineiro, o facto de as consultas comunitárias serem realizadas depois da atribuição da concessão às empresas mineiras torna o processo meramente simbólico uma vez que o consentimento ou não das comunidades não é tomado em consideração.
- Práticas corruptas no contexto de investimentos de larga escala baseados na terra contribuem para a conversão não autorizada/consentida de terras ocupadas pelas comunidades locais em terras comerciais;
- O Governo não exerce a sua obrigação de proteger os interesses das comunidades locais nos casos de expropriação de terras por empresas poderosas;
- O suborno e/ou aliciamento dos líderes locais por investidores é uma prática que facilita aquisição fraudulenta das terras ocupadas pelas comunidades;;
- As comunidades locais não são adequadamente compensadas/indemnizadas em caso de perda das suas terras e culturas alimentares. As comunidades raramente se beneficiam dos empregos e infraestruturas sociais prometidos pelas empresas;
- A fraca capacidade de fiscalização do sector de terras deixa os investidores com poder “discricionário” para determinar o valor das compensações destinadas às comunidades, muitas vezes de forma arbitrária e unilateral;
- Práticas corruptas e fraudulentas na aquisição de terras em larga-escala privam as comunidades locais do acesso a este e a outros recursos para cultivo e pastagem de gado, o que afecta os meios de subsistência e a renda da população rural, aumentando, ainda mais, a sua vulnerabilidade. Com efeito, a corrupção no sector de terras prejudica particularmente a mulher uma vez que a agricultura familiar/ de subsistência é uma actividade predominantemente desenvolvida por mulheres;
- Casos de expropriação associados à indemnização injusta e incumprimento de promessas pelas empresas geram conflitos de terra e violência no seio das comunidades;
- A corrupção no sector de terras afecta a credibilidade das lideranças locais e do Governo;

ii) Nos serviços de gestão e administração de terras

- A cobrança de subornos aos utentes, a sobrefaturação das taxas referentes a tramitação processual do DUAT, o conluio para a atribuição fraudulenta de DUAT, a perda deliberada de processos/expedientes são algumas das principais práticas corruptas e fraudulentas nos serviços de administração e gestão de terras no meio rural;

- Procedimentos normais na tramitação processual de DUAT são manipulados/adulterados por técnicos do sector de terras para aliciar/forçar interessados na terra a pagar subornos;
- O poder discricionário dos técnicos e o recurso à informalidade por estes durante a negociação com potenciais interessados na aquisição de DUAT cria condições favoráveis para o suborno;
- A falta de transparência e a ineficiência na administração e gestão de terras incentiva a informalidade e promove a corrupção;
- Práticas corruptas afectam a credibilidade das instituições de administração e gestão de terras e incentivam a informalidade;
- A corrupção na administração e gestão de terras atrasa projectos de investimentos;

Uma das limitações do estudo é o facto de o relatório não capturar todas as formas conhecidas de corrupção no sector de terras devido à natureza oculta da corrupção. Entretanto, os dados colectados permitem analisar algumas das suas principais tendências e implicações no meio rural.

1. CORRUPÇÃO NO SECTOR DE TERRAS NO MEIO RURAL

Cerca de 66% da população em Moçambique vive nas zonas rurais¹⁷ e parte considerável desta tem a agricultura, seguida da pecuária – actividades completamente dependentes da disponibilidade de terra - como algumas das principais formas de subsistência. Com efeito, uma grande porção de terra no meio rural é ocupada por pequenos agricultores e pastores. Com a crescente demanda de terra por investidores estrangeiros nos finais da primeira década dos anos 2000, vastas extensões de terra no meio rural têm sido retiradas das comunidades locais para dar lugar à implantação de grandes projectos do sector agrícola, energético, mineiro, turístico, entre outros¹⁸. Dados da *Land Matrix Initiative* apontam que 50% das terras adquiridas por investidores na África Subsaariana são ocupadas por pequenos agricultores familiares¹⁹. Entretanto, a maioria dos processos de expropriação de terra estão associados a práticas corruptas e fraudulentas que resultam em conflitos e prejuízos para homens e mulheres no meio rural²⁰.

Segundo a TI, os negócios para aquisição ou concessão de terra em larga-escala (geralmente acima de 200 hectares²¹) para investimentos e os serviços de administração e gestão de terras são das áreas mais propensas à corrupção no meio rural. Com efeito, a corrupção no sector de terras, no meio rural, envolve práticas como:

- Subornos para a tramitação processual de DUAT;
- Extorsão sexual de mulheres em troca de um título de DUAT;
- Recusa dos direitos de uso e aproveitamento de terra a mulheres e jovens;
- Exclusão das comunidades das negociações para a concessão/aquisição de terras entre investidores privados e autoridades locais;

17 Instituto Nacional de Estatística (2017) Censo Geral da População e Habitação, Disponível em: <http://www.ine.gov.mz/iv-censo-2017>. Consultado a 10.Out. 2021

18 FAIRBAIRN, M. Indirect Dispossession: Domestic Power Imbalances and Foreign Access to Land in Mozambique. In *Governing Global Land Deals: The Role of the State in the Rush for Land*, Oxford, Wiley Blackwell, v 44, 2013.

19 Land Matrix (2021) Few development benefits, many human and environmental risks: taking stock of global land rush. Disponível em: <https://landmatrix.org/resources/land-matrix-analytical-report-iii-taking-stock-of-the-global-land-rush/>. Consultado a 12. Out. 2021

20 UPC & JÁ! (2011) Os Senhores da Terra: Análise Preliminar do Fenómeno de Usurpação de Terras em Moçambique. Disponível em: https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/landgrabing_portugues_web_final.pdf. Consultado a 09. Out. 2021

21 DE SCHUTTER, O. Tainted Lands: Corruption In Large-Scale Land Deals. Disponível em: <https://icar.ngo/publications-2017-5-9-tainted-lands-corruption-in-large-scale-land-deals/>. Consultado a 10.08. Out. 2021

- Nos casos de expropriação de terras: compensação injusta às comunidades pelos prejuízos causados, exclusão das comunidades da participação na tomada de decisões e não disponibilização de informação relevante²².

Caixa 1. Práticas corruptas e fraudulentas no sector de terras em Moçambique: um olhar a partir do *Land Governance Assessment Framework* (LGAF)²³

O relatório da Avaliação da Governação de Terras em Moçambique - LGAF (2015-2016) - aponta a corrupção como “um grave entrave ao desempenho institucional do sector de terras”. O documento refere-se ao termo corrupção 15 vezes, pelo menos, e reconhece com alguma preocupação a existência de “espaços para subornos e corrupção” nas instituições de administração e gestão da terra. Além disso, o LGAF Moçambique (2015-2016) chama particular atenção para “os vícios dos processos”.

O relatório arrola um conjunto de práticas corruptas e fraudulentas na administração e gestão da terra, como é o caso do suborno e pagamentos informais. A análise reconhece que apesar de existirem mecanismos formais para detectar actos ilícitos nas instituições responsáveis pelo registo de DUAT, ocorrem práticas corruptas como o pagamento/cobrança de subornos “para desempenhar determinadas funções ou tomar determinadas decisões”.

O LGAF 2015-2016 menciona ainda actos ilícitos cometidos durante a expropriação de terras, com destaque para os vícios no processo de consulta comunitária e compensação. Relativamente às compensações, o documento refere haver casos em que estas não são pagas, ou não são devidamente negociadas, ou ainda são injusta ou tardiamente determinadas – “numa flagrante e grave violação da lei que impõe que o pagamento de indemnizações e compensações seja feito antes da extinção dos direitos pré-existentes”. Relativamente às consultas, o relatório considera que “muitos dos processos enfermam de vícios que distorcem o objectivo do exercício, apresentando no final resultados falseados”.

Segundo o LGAF, estas práticas ocorrem e reproduzem-se num contexto de falta de independência dos órgãos de justiça, conflito de interesses e ausência de mecanismos para o seu controlo, falta de transparência e falta de recursos financeiros e de capacidade técnica no seio da administração e gestão de terras.

Nesta secção são analisadas as principais práticas corruptas e fraudulentas na administração e gestão de terra no meio rural e as suas implicações na vida de homens e mulheres. A análise é baseada em informação obtida através de entrevistas com informantes-chave e estudos de caso realizados nas províncias de Manica, Nampula, e Cabo Delgado. A escolha destas províncias justifica-se pelo facto de terem sido registados casos de conflitos de terra resultantes da implantação de grandes investimentos baseados na terra, com destaque para a área de agricultura e da mineração²⁴. A análise incide sobre as duas áreas mais propensas a riscos de corrupção no sector de terras no meio rural segundo o *Land Corruption Topic Guide* da TI: os negócios para a aquisição/concessão de terra em larga-escala e os serviços de administração e gestão de terras.

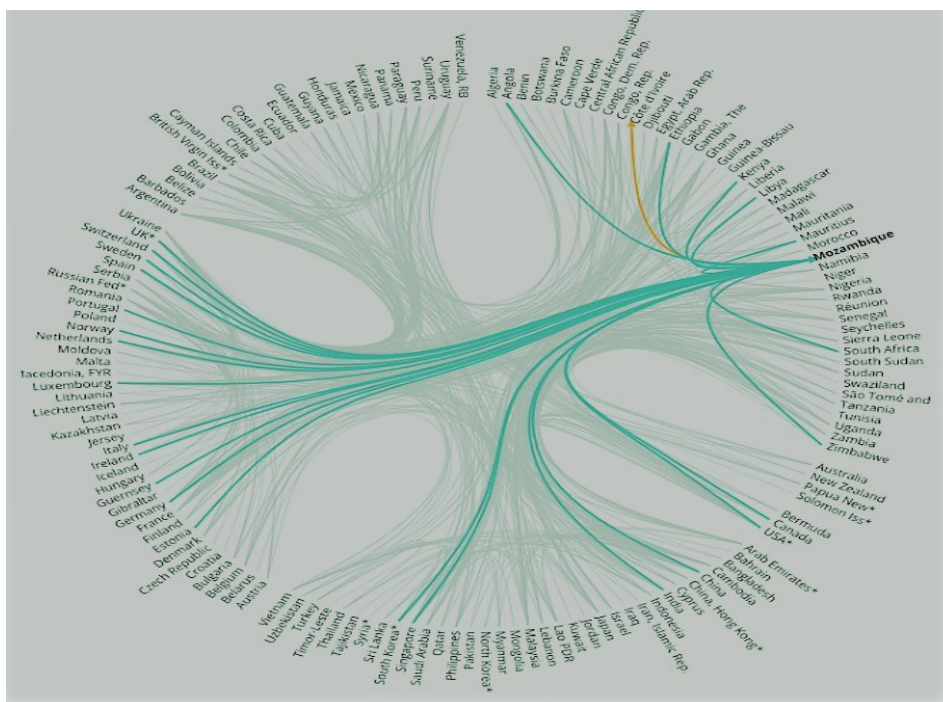
22 Transparency International. Land Corruption: Our priorities. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/our-priorities/land-corruption>. Consultado a 02. Set. 2021

23 O LGAF é um instrumento de diagnóstico do Banco Mundial destinado a avaliar o estado da governação de terras a nível nacional e sub-nacional.
24 UPC & JÁ! (2011) Os Senhores da Terra: Análise Preliminar do Fenómeno de Usurpação de Terras em Moçambique. Disponível em: [q1https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/landgrabbing_portugues_web_final.pdf](https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/landgrabbing_portugues_web_final.pdf). Consultado a 09.Out.2021

1.1 MANIFESTAÇÃO DE CORRUPÇÃO NA AQUISIÇÃO DE TERRA EM LARGA-ESCALA: CONSULTAS ÀS COMUNIDADES NÃO EFECTIVAS E COMPENSAÇÕES INJUSTAS

Nos últimos 10 anos Moçambique tem vindo a ser destino de grandes investimentos baseados na terra. Dados da *Land Matrix*²⁵ estimam que neste período o Governo realizou pelo menos 80 concessões de terras em larga-escala para empresas multinacionais de 27 países²⁶. A corrida para a terra no meio rural resulta tanto da crescente demanda de terra por investidores estrangeiros, que se regista desde o início a finais da primeira década do ano 2000²⁷, como da atracção, pelo Governo, de investimentos privados estrangeiros para os diversos sectores económicos, com o objectivo de tornar a terra mais rentável e acelerar a redução da pobreza no país.²⁸

Gráfico 1. Países com investimentos no sector de terras em Moçambique



Fonte: *Land Matrix Initiative*

Muitos destes investimentos, desde o sector de agronegócios ao sector de mineração, pressupõem a aquisição, em larga-escala, da terra no meio rural, o que culmina, muitas das vezes, com a expropriação de terra das comunidades locais visto que, segundo mostra a tendência, investidores em Moçambique “têm como alvo áreas ocupadas segundo práticas costumeiras e fáceis de negociar”²⁹. No entanto, a maioria dos processos formais de aquisição do direito de uso e aproveitamento de terra (DUAT) para dar lugar ao desenvolvimento destes projectos no contexto rural estão associados a práticas corruptas e fraudulentas que lesam gravemente os direitos de uso e aproveitamento de terra das comunidades locais. Muitos destes casos estão associados à falta de transparência, fragilidades institucionais e à

25 Land Matrix é uma iniciativa de monitoria global e independente que promove a transparência e prestação de contas nos negócios para aquisição de terra em larga-escala nos países em desenvolvimento através da captura e partilha de dados a nível global, regional e nacional.

26 Land Matrix Database. Disponível em: <https://landmatrix.org/charts/web-of-transnational-deals>. Consultado a 28.Out. 2021

27 GILBERT J. (2018) Land Grabbing, Investments & Indigenous Peoples’ Rights To Land And Natural Resources. Disponível em: <https://iwgja.org/images/publications/new-publications/land-grabbing-indigenous-peoples-rights.compressed.pdf>. Consultado a 10. Out. 2021

28 Banco Mundial. (2017) Avaliação da Governação de Terras em Moçambique (2015-2016). Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/852671504855060874/pdf/119644-WP-P095390-PORTUGUESE-PUBLIC-7-9-2017-10-22-57-Mozambiquefinalreportportuguese.pdf>.

Consultado a 29. Out. 2021

29 PARADZA, G. SULLE, E. Agrarian Struggles in Mozambique: Insights from Sugarcane Plantations. In Africa’s Land Rush Rural Livelihoods and Agrarian Change. Boydell & Brewer, 2015.

falta de informação pelas comunidades sobre os seus direitos relativos à terra.

Moçambique possui um dos quadros legais do sector de terra mais progressista a nível de África³⁰. A legislação de terras reconhece às comunidades locais o direito de uso e aproveitamento de terra por meio da ocupação, segundo práticas costumeiras, fomentando, assim, a posse segura da terra pelas populações rurais³¹. Igualmente, “mantém um equilíbrio com os interesses económicos que são muitas vezes concorrentes no que se refere ao uso e aproveitamento de terra. Face a estes interesses conflitantes, a legislação de terras prevê uma forma negociada de transferência destes direitos entre as comunidades locais e os investidores tendo como base o consentimento” cuja materialização pressupõe a realização de consultas comunitárias e a justa compensação às comunidades afectadas³².

A realização de consultas às comunidades locais é um dos requisitos básicos para a aquisição/concessão do DUAT para dar lugar a investimentos, segundo a Lei de Terras e o Regulamento da Lei de Terras³³.

A obrigatoriedade das consultas assenta na ideia de que as comunidades são, por força da ocupação costumeira, legítimas titulares do DUAT. Sendo a consulta comunitária a “principal garantia de cariz prático dos direitos das comunidades locais à terra (DUAT) adquiridos por ocupação costumeira”,³⁴ a sua realização é importante porque possibilita à comunidade a oportunidade de negociar as condições sobre as quais vai ceder o seu DUAT para a implementação de determinado projecto de investimento³⁵.

Para o caso de investimentos no sector mineiro há algumas particularidades. Segundo a Lei de Minas, o DUAT é um dos requisitos que se exige do titular de concessão mineira antes do início de “qualquer actividade de desenvolvimento e extração na área para a qual a concessão mineira é atribuída”³⁶, o que implicaria a realização de consultas comunitárias nos termos do Regulamento da Lei de Terras. Porém, ao abrigo da Lei de Minas, a atribuição de concessão mineira sobre determinada área não depende da obtenção do DUAT, e por conseguinte, das consultas comunitárias realizadas para este efeito.

Alguns críticos entendem que este figurino “enfraquece os direitos das comunidades à consulta e remove qualquer poder que as mesmas possam ter ganho no âmbito da Lei de Terras”, uma vez que a decisão de concessão/titulação de determinada área para exploração mineira é tomada independentemente do seu consentimento ou não³⁷. No entanto, a mesma Lei de Minas estabelece que as comunidades sejam previamente consultadas antes da autorização do início da exploração mineira³⁸. Mas, o facto de estas consultas serem realizadas depois da atribuição da concessão às empresas mineiras torna o processo meramente simbólico.

Para além das consultas comunitárias, existe a obrigatoriedade de, nos casos de expropriação de terra para dar lugar ao desenvolvimento destes investimentos, proceder-se a indemnização/

30 OXFAM & LRC (2018) Free, Prior And Informed Consent In The Extractive Industries In Southern Africa: An analysis of legislation and their implementation in Malawi, Mozambique, South Africa, Zimbabwe, and Zambia. Disponível em: <https://africanlii.org/ebook/free-prior-and-informed-consent-extractive-industries-southern-africa>. Consultado a 29. Out. 2021

31 KNOXX, A. TANNER, C. (2011) Challenges in Implementation of Mozambique’s Progressive Land Law. Disponível em: <https://gatesopenresearch.org/documents/3-1293>. Consultado a 05. Nov. 2021

32 OXFAM & LRC (2018) Free, Prior And Informed Consent In The Extractive Industries In Southern Africa: An analysis of legislation and their implementation in Malawi, Mozambique, South Africa, Zimbabwe, and Zambia. Disponível em: <https://africanlii.org/ebook/free-prior-and-informed-consent-extractive-industries-southern-africa>. Consultado a 29. Out. 2021

33 Nr. 3 do Artigo 13 da Lei 19/97 de 1 de Outubro que Aprova e Artigo 27 do Decreto n. 66/98 que Aprova o Regulamento da Lei de Terras.

34 Banco Mundial (2017) Avaliação da Governação de Terras em Moçambique (2017). Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/852671504855060874/pdf/119644-WP-P095390-PORTUGUESE-PUBLIC-7-9-2017-10-22-57-Mozambiquefinalreportportuguese.pdf>.

35 Centro Terra Viva. (2020) Manual sobre os Direitos das Comunidades na Gestão dos Recursos Naturais. Disponível em: <https://landportal.org/pt/library/resources/gui%C3%A3o-de-consultas-comunit%C3%A1rias>. Consultado a 29. Ago. 2021

36 n. 1 do artigo 47 conjugado com alínea b) do n.1 do artigo 44 da Lei n. 20/2014 de 18 de Agosto

37 OXFAM & LRC (2018) Free, Prior And Informed Consent In The Extractive Industries In Southern Africa: An analysis of legislation and their implementation in Malawi, Mozambique, South Africa, Zimbabwe, and Zambia. Disponível em: <https://africanlii.org/ebook/free-prior-and-informed-consent-extractive-industries-southern-africa>. Consultado a 29. Out. 2021

38 Artigo 32 da Lei n. 20/2014 de 18 de Agosto [Lei de Minas]

compensação das comunidades pelos “prejuízos” causados. Segundo a Lei de Terras, nos termos do artigo 18, a revogação do DUAT por motivos de interesse público deve ser antecedida de uma justa indemnização/compensação aos então titulares do DUAT, neste caso as comunidades locais. Se a consulta é imprescindível para a aquisição do DUAT, a justa indemnização/compensação é igualmente obrigatória para a extinção deste. Ou seja, a Lei de Terras impõe que o pagamento de indemnizações e compensações seja feito antes da extinção dos direitos pré-existentes³⁹. Em outras palavras, sem a efectiva e justa indemnização das comunidades afectadas, não se deveriam considerar extintos os direitos de uso de terra pré-existentes. O mesmo aplica-se para a implantação dos projectos do sector mineiro.

Entretanto, a prática mostra que estas disposições legais não têm sido suficientes para salvaguarda do direito de uso e aproveitamento de terra das comunidades locais em processos de expropriação. O CIP analisou casos de aquisição de terra em larga-escala para investimentos baseados na terra nas províncias de Nampula, Cabo Delgado e Manica. A análise aos diferentes casos permitiu constatar que, regra geral, há práticas corruptas e fraudulentas nos processos de expropriação de terras para a dar lugar ao desenvolvimento destes projectos e estes vão desde a viciação de consultas comunitárias, a favor dos interessados na terra, ao incumprimento dos compromissos acordados com as comunidades no momento das consultas.

1.2 ESTUDOS DE CASO

O caso de Ribaué: como a corrupção na aquisição de terras em larga-escala lesou centenas de camponeses deixando-os mais pobres

Hermínia Mugardele, 78 anos, viúva e mãe de 3 filhos é camponesa da comunidade de Meparara, localidade de Namiconha, em Ribaué, Nampula. Em 2010 Hermínia viria a perder uma enorme extensão de terra arável num escândalo de expropriação que lesou mais de 500 famílias naquele ponto do país e cujo desfecho é ainda incerto.

Em causa estão mais de 10 000 hectares de terra pertencentes a mais de 600 camponeses residentes nas comunidades de Lancheque, Meparara, Mesa e Namecuco na localidade de Namiconha em Ribaué que foram ocupados pela empresa *Lúrio Green Resources* (LGR), subsidiária da multinacional norueguesa *Green Resources*, nos finais do ano 2009, para dar lugar a um projecto de plantio de eucaliptos em larga-escala avaliado em cerca de 2.2 biliões de dólares. À sua chegada, a multinacional aliciou os camponeses a ceder extensas áreas em troca de empregos, construção de escolas, hospitais e outras infraestruturas para as comunidades afectadas. Entretanto, volvidos mais de 10 anos, a empresa não só não cumpriu com o que prometeu como também não compensou devidamente aos camponeses, dando origem a um dos conflitos de terra mais “emblemáticos” da história recente do país.

O caso ficou sem solução por cerca de uma década mas recentemente ganhou novos contornos. Em Novembro de 2020 a LGR deu início ao projecto designado “Renúncia Responsável da Terra” visando, entre outros, desfazer-se de parte dos DUATS referentes às áreas ocupadas em Ribaué e noutros distritos de Nampula (Vide Anexo). O pedido de revogação dos DUATs aguarda apenas a formalização, segundo a Direcção Provincial de Ambiente Desenvolvimento Territorial. A decisão surge depois de reivindicações dos camponeses e *démarches* feitas há alguns anos por organizações da sociedade civil, em fóruns de alto nível tanto nacionais como internacionais⁴⁰. No entanto, as

39 N1. Artigo 18 da Lei de n 19/97 de 1 de Outubro [Lei de Terras]

40 WRM (2018), Green Resources Moçambique: Mais promessas falsas. Disponível em <https://wrm.org.uy/pt/artigos-do-boletim-do-wrm/secao1/green-resources-mocambique-mais-promessas-falsas/>. Consultado a 28.Sete.2021

marcas da expropriação ainda estão presentes no dia-a-dia dos camponeses que há anos lutam por uma justa compensação, como é o caso da senhora Hermínia.

A camponesa não só perdeu uma extensa área de culturas alimentares mas também um meio de subsistência. A agricultura é a actividade que exerce desde tenra idade e o que durante anos sustentou a si e aos seus três filhos. Sem as terras onde habitualmente cultivava, a vida tornou-se muito mais difícil para a camponesa de Meparara. A idosa de 78 anos é obrigada a percorrer cerca de 40 quilómetros em busca de terra arável para o cultivo. As terras são arrendadas e tem de pagar ao “proprietário” da terra com parte dos bens alimentares que produz, o que afecta a renda da família uma vez que uma quantidade considerável dos produtos que antes se destinava ao comércio, é usada para o pagamento do arrendamento das terras.

Histórias como a de Hermínia repetem-se um pouco por todo o posto administrativo de Namiconha. Mais de quinhentas famílias perderam terras e tornaram-se ainda mais pobres. Com a escassez de terras para o cultivo, a produção dos pequenos agricultores baixou e a renda das famílias que dependem exclusivamente da agricultura reduziu significativamente. Joaquina Viagem, 48 anos, mãe de três filhos, faz parte das estatísticas. Natural da comunidade de Lancheque Viagem viu a sua machamba e extensas áreas de culturas alimentares, de aproximadamente 7 hectares, serem devastadas pela empresa para dar lugar à plantação de eucaliptos. Na área ocupada, a camponesa produzia diferentes culturas como milho, mapira, variedades de feijão, amendoim, mandioca e frutas como banana, caju entre outras. Com a venda dos produtos Viagem conseguia o básico para o sustento da família, algo que se tornou difícil 10 anos depois. Joaquina fala de tempos difíceis para os camponeses de Lancheque visto que já não produzem as mesmas quantidades de antes devido a escassez de terras aráveis para o cultivo. Hoje a agricultora apenas produz mandioca e milho e com o dinheiro que ganha com a venda não consegue sustentar os filhos e netos. A senhora relata que antes de perder as suas terras conseguia comprar roupa e material escolar para os filhos com o dinheiro da venda dos bens que produzia, algo que se tornou difícil nos últimos anos.

A escassez de terras para cultivo está a gerar conflitos entre membros de comunidades vizinhas. Agricultores como Joaquina passaram a arrendar terras de outros agricultores em zonas que distam 40 a 60 quilómetros da comunidade de origem. A camponesa diz serem recorrentes episódios de conflitos com os “proprietários” dos campos de cultivo.

Os 10 anos de expropriação deixaram marcas na vida dos camponeses destas quatro comunidades. A renda das famílias e o estilo de vida de homens e mulheres ficaram afectados. Sem as terras antes usadas para o cultivo a produção familiar diminuiu e, com isso, escasseiam meios de subsistência para as famílias que dependem exclusivamente da agricultura para o sustento e a educação dos filhos.

António Bolacha, 53 anos, é agricultor natural da comunidade de Lancheque e membro do Comité de Gestão dos Recursos Naturais de Namiconha. Antes de abraçar o activismo pelos direitos dos camponeses, Bolacha vivenciou a expropriação das suas terras e das de outros membros da sua comunidade pela multinacional norueguesa. “O projecto deixou-nos pobres, muito pobres”, lamenta Bolacha explicando que Ribaué já foi um dos maiores produtores de bens agrícolas a nível da província de Nampula, mas que a produção diminuiu drasticamente nos últimos anos devido à escassez de terras para os camponeses.

Para além do drama vivido por conta da expropriação das suas extensas áreas de produção, os camponeses das comunidades de Lancheque, Meparara, Mesa e Namecuco têm ainda em comum o facto de não terem sido justamente compensados pela perda das suas terras e das culturas alimentares lá existentes, conforme é exigido por Lei.

Viúva e com 5 filhos e 3 netos por cuidar, Maria Armando, 55 anos, afirma que foi duplamente lesada. A camponesa não só perdeu as suas terras sem justa compensação, como também perdeu o marido

que alega ter morrido de complicações cardíacas após a perda das suas terras. “Não suportou por lhe terem arrancado as terras sem nenhuma compensação”, disse a viúva explicando que o marido queixava-se frequentemente por não ter como sustentar os seus filhos sem as terras onde cultivava. “Saiu de casa a fim de ir começar uma nova machamba e daí nunca mais voltou”, disse Maria. O camponês foi encontrado sem vida 3 dias depois debaixo de um cajueiro, conta Maria. A vida nunca mais foi a mesma para a camponesa e para os seus 5 filhos e 3 netos. “Não tenho como comprar material escolar para os meus filhos nem como alimentá-los”, lamenta.

A compensação dos camponeses foi, desde o início, um processo bastante problemático. Os projectos de desenvolvimento comunitário prometidos pela empresa não chegaram a acontecer. Os camponeses falam de valores insignificantes e promessas que não chegaram a ser cumpridas. Com a implantação do projecto de plantio de eucaliptos, os camponeses não só perderam machambas e as suas culturas alimentares, como também casas. A empresa prometeu ressarcir e reassentar as famílias que residiam nas áreas concessionadas, mas até ao momento nada aconteceu.

A gênese de um negócio problemático: desde promessas aliciantes, consultas não claras a compensações injustas

Em finais de 2009 a LGR⁴¹, subsidiária da multinacional norueguesa *Green Resources, SA*, submeteu à Direcção Provincial de Agricultura cerca de 30 processos para obtenção de DUAT referentes a uma área não contínua de 210 000 hectares (ha) pertencentes a 4 distritos da província, nomeadamente Ribaué, Mecuburi, Rapale, Erati e Murrupula. Pelo menos 9 destes processos correspondiam a uma área total de cerca de 72 000 ha localizada no distrito de Ribáue, nos postos administrativos de Ribaué Sede, Iapala e Cunle. Com a área solicitada a empresa pretendia implantar um projecto de produção industrial de eucaliptos para alimentar “as indústrias de tratamento de postes, produção de madeira serrada e fornecer matéria-prima à fábrica de polpa e papel” num investimento orçado em 2. 2 biliões de dólares, fruto de um convite formulado pelo Governo à multinacional.

Segundo documentos consultados durante o trabalho de campo, em Dezembro de 2009, o Governo, através do Conselho de Ministros, atribuiu à empresa um DUAT referente a 126.000 ha, em virtude de um parecer do Governo da província de Nampula que assim determinou. O que não se esperava, na altura, era que anos mais tarde este DUAT viesse a dar origem a um dos maiores conflitos de terra da história do país nos últimos dez anos.

Segundo o n.º 3 do artigo 13 da Lei de Terras (Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro) a atribuição destes direitos está condicionada à realização de consultas comunitárias. Igualmente, a lei prevê que as comunidades sejam devidamente compensadas/indemnizadas e reassentadas no caso da ocupação das suas terras. Entretanto, camponeses das comunidades afectadas pelo projecto da LGR, nomeadamente Mesa, Meparara, Lancheque e Namecuco relatam problemas que vão desde a falta de transparência no processo de consultas, não cumprimento de promessas, até compensações irrisórias. Muitos destes problemas foram reportados ao governo local, mas não tiveram solução.

Consultas problemáticas, compensações “insignificantes” e não transparentes

Segundo documentos consultados, a LGR diz ter realizado nos finais do ano 2009 consultas junto das comunidades que seriam afectadas pelo projecto de plantio de eucaliptos na província de Nampula. O CIP teve acesso a algumas actas de consultas comunitárias anexas aos processos de pedido de DUAT

⁴¹ Até 2008 a empresa era designada Florestal de Nampula, Limitada.

da empresa em outros distritos de Nampula, mas não encontrou as de Ribaué (Vide Anexo). No entanto, muitos camponeses das comunidades afectadas neste distrito relatam que durante as referidas consultas não foram devidamente informados sobre a natureza do projecto e como este afectaria as suas vidas.

António Bolacha foi um dos camponeses afectados pelo projecto em Lancheque. Conta que durante a consulta a empresa teria informado que o projecto não iria abranger as áreas ocupadas pelas comunidades. Mas, na prática, não foi isso que aconteceu. “Eles invadiram tudo, até machambas”. Não sobrou nada”, disse Bolacha. Não sabíamos que seria assim”. Se soubéssemos que pretendiam toda essa área ninguém iria admitir”, acrescentou visivelmente agastado.

A sociedade civil fala de falta de transparência durante as consultas. A União Provincial de Camponeses de Nampula, uma das organizações da sociedade civil que tem estado a lutar pelos direitos dos camponeses, refere que as consultas não foram claras e que a empresa não disponibilizou informação completa sobre a natureza do projecto às comunidades.

O pagamento da compensação aos camponeses das comunidades afectadas pela ocupação das suas terras e culturas alimentares só viria a ser feito cinco anos depois de a empresa começar a operar. Entretanto, o mesmo só foi possível depois de uma grande pressão dos camponeses contra a empresa, segundo relatos de membros das comunidades afectadas ouvidos pelo CIP. “Tivemos que montar barricadas para evitar que os carros da empresa entrassem nas comunidades”. Houve tiroteios. Alguns jovens foram detidos”, relatam.

Foi só em 2015 que a LGR se reuniu com os camponeses e prometeu pagar as referidas compensações em três parcelas, tendo efectuado o pagamento correspondente as duas primeiras em dois meses seguidos. O CIP teve acesso a lista de pagamentos da indemnização que a empresa efectuou em algumas comunidades afectadas. Os valores variam de 0,70 centavos a 74 000 Mt. Entretanto, os camponeses alegam que os valores foram insignificantes, pagos de forma não transparente e que a terceira prestação nunca chegou a ser desembolsada. Um levantamento feito em 2020 pelo Comité de Gestão de Recursos Naturais de Namiconha e técnicos dos SDAE, estimou que pelas áreas e culturas afectadas a empresa deve aos camponeses compensações orçadas em cerca de 82 milhões de meticais.

Outro dado a destacar é que não houve negociação entre a empresa e as comunidades para se estipular o valor das compensações. Estas foram decididas unilateralmente pela empresa.

Incumprimento das promessas

Criação de postos de emprego, construção de escolas, hospitais, fontes de água, pontes e reabilitação de estradas foram algumas das promessas da *Lurio Green Resources, SA* às comunidades afectadas em finais de 2009. Entretanto, apesar de alguns membros destas comunidades terem sido empregues pela empresa nos primeiros meses do projecto, nenhuma outra promessa foi cumprida. O facto gerou enorme frustração no seio das comunidades. A maioria dos camponeses ouvidos, pelo CIP, entende que as promessas foram determinantes para que a comunidade aceitasse a implantação do projecto.

Segundo técnicos dos Serviços Provinciais de Terra e Ambiente em Nampula, o conflito de terra que se arrasta há vários anos entre a empresa e as comunidades tem que ver com a frustração destas face às promessas da empresa. “As expectativas das comunidades não foram cumpridas”, referem as fontes, explicando que o problema não está na realização de consulta comunitária porque esta aconteceu.

Relatos de subornos e aliciamento

Segundo fontes entrevistadas nas comunidades afectadas pelo projecto da *Lurio Green Resources*, os líderes comunitários foram aliciados pela empresa com promessas de bens como motorizadas, mas que nunca chegaram a se efectivar. No seio das comunidades, há o entendimento de que estes, ao invés de defenderem os interesses dos agricultores familiares, agiram a favor da empresa como facilitadores/intermediários da expropriação das terras das comunidades.

Por outro lado, a imprensa fala de pagamento de subornos a três membros do Comité de Gestão de Recursos Naturais pela empresa com o fim de facilitar o andamento do processo⁴².

Entretanto, segundo técnicos dos Serviços Provinciais de Terra e Ambiente em Nampula ouvidos pelo CIP, a empresa cumpriu com todas as formalidades relativas à obtenção do DUAT. O problema tem simplesmente que ver com o incumprimento de promessas feitas pela empresa às comunidades.

Não é só em Ribaué... em Mecubúri também



Assim como os camponeses de Ribaué, várias famílias da comunidade de Melola, no posto administrativo de Mecuburi, tiveram as suas terras expropriadas pela *Lurio Green Resources* num processo igualmente problemático, apurou o CIP. O drama é o mesmo, mas com personagens diferentes.

Luísa Ncuabela, 45 anos, natural da localidade de Melola, Mecuburi, é agricultora, actividade através da qual sustenta os seus 3 filhos. Em 2013 Luísa foi forçada a abandonar a sua machamba para dar lugar ao projecto de plantio de eucaliptos da LGR. Com a expropriação das suas terras, a vida da camponesa e da sua família mudou por completo. Hoje, Luísa, o esposo e os filhos têm de deslocar-se para uma região que dista a cerca de 14 quilómetros para cultivar em terras nada férteis - um exercício que não era necessário 10 anos atrás. Luísa também viu a produção familiar baixar significativamente nos últimos anos devido à escassez de terras férteis. A idosa diz que com os níveis de produção baixos, chega a faltar o mais básico para sustentar os seus filhos.

À semelhança do caso de Ribaué, a LGR falhou em compensar e reassentar alguns camponeses cujas terras e residências foram ocupadas. Luísa faz parte das estatísticas. “Tiraram-me a minha machamba

⁴² Carta de Moçambique (2020) O drama das famílias afectadas pelo projecto da Green Resources. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/politica/item/5622-o-drama-das-familias-afectadas-pelo-projecto-da-green-resources>. Consultado a 07. Set. 2021

mas não recebi nada em troca”, conta. Luísa conta que gostaria de voltar a cultivar nas antigas machambas mas os trabalhadores da empresa impedem que os membros da comunidade realizem actividades nas áreas abrangidas pelo projecto de plantio de eucaliptos.

A empresa também prometeu aos camponeses a construção de infraestruturas sociais, que nunca chegou a cumprir, como é o caso de escola, hospital e uma ponte sobre o rio Mecuburi.

A ameaça do administrador: “é melhor calarem senão serão queimados”

Depois de anos sem a materialização das promessas feitas pela empresa, a comunidade decidiu expor a sua insatisfação ao governo local. Fontes ouvidas durante o trabalho de campo revelam que numa reunião realizada em 2019 entre os membros da comunidade e o administrador do distrito, este último disse que o caso não teria solução visto que as irregularidades já tinham sido feitas. Além disso, o administrador advertiu aos membros da comunidade a desistir do caso sob pena de sofrerem represálias, tendo o mesmo se expressado nos seguintes termos: “água quando se entorna não se recupera. “É melhor ficarem calados senão serão queimados.

Os pronunciamentos do administrador intimidaram os membros da comunidade ao ponto de estes não mais procurarem solução para o caso junto do governo local. Este é um exemplo ilustrativo de como os governos locais ficam ao lado das multinacionais nos casos de expropriação problemática de terras no meio rural.

1.3 O CASO DE MANICA

“Nossa terra nos foi arrancada à força”: como as terras férteis de Manica estão a ser retiradas dos camponeses



O padrão de expropriação de terras em larga-escala para permitir investimentos baseados na terra sem a devida consulta e compensação às comunidades afectadas repete-se ao longo do distrito de Manica, na parte central da província com o mesmo nome. A avalanche de concessões mineiras para empresas nacionais e estrangeiras neste distrito tem forçado dezenas de famílias a abandonar extensas áreas de terras e culturas alimentares para dar lugar a projectos de extracção mineira. Os casos são mais comuns no posto administrativo de Machipanda, na localidade de Maridza, que dista a aproximadamente 90 quilómetros da vila-sede do distrito de Manica.

Colen Francisco, 32 anos, é agricultor familiar natural do povoado de Penhalonga, na localidade de Maridza. Em 2018, Francisco e mais cinco irmãos - todos agricultores desde tenra idade - viram-se abrigados a abandonar as suas machambas para dar lugar à extracção de ouro. Num processo que diz ter sido injusto, Francisco e os seus irmãos perderam a herança deixada pelos avós e a sua única fonte de renda.

Para Francisco as terras foram-lhes retiradas sem o seu consentimento e o valor da compensação que ele e os seus irmãos receberam não compensa o prejuízo. “Recebemos 30 mil meticais”, refere. Na área ocupada, o agricultor produzia diferentes culturas como milho, inhame e uma variedade de fruteiras. Com a venda dos produtos, o jovem camponês conseguia sustentar os seus 5 filhos. Sem terras onde cultivar, Francisco e os seus irmãos tornaram-se desempregados.

Como Francisco vários camponeses do posto administrativo de Machipanda perderam “as suas” terras devido à mineração. É o caso de Bárbara Lázaro, 53 anos, natural da comunidade de Chazuca. Nos finais do ano 2018, Bárbara e o seu esposo foram obrigados a abandonar as machambas onde cultivavam durante anos para que uma mineradora operasse no local. No começo o casal recusou-se a abandonar as terras alegando possuir título de DUAT sobre a área. Mas, sem sucesso!

“Nossa terra foi arrancada à força”, contou Bárbara, explicando que a mineradora pretendia ocupar a área a todo o custo e sem nenhuma negociação com os então proprietários.

Pressionados pela empresa e pelo chefe da localidade

O chefe da localidade tentou forçar a família a abandonar as machambas para entregá-las a mineradora, afirmou a camponesa.

Este é outro caso ilustrativo de como as autoridades locais favorecem as empresas interessadas na terra, muitas vezes, na contramão da Lei de Terras e dos direitos das comunidades locais.

Antes de o casal negociar com a mineradora, esta já tinha iniciado com escavações em uma extensa área próxima da sua machamba, facto que os obrigou a ceder por temer que a mesma desabasse. “Fomos forçados a negociar com os chineses”, disse a camponesa. Apesar de o casal ter recebido compensação pela perda das suas terras, Bárbara e o esposo dizem-se insatisfeitos.

Com escassez de terras férteis para a prática da agricultura e pastorícia, algumas famílias estão a deslocar-se para outros pontos do distrito de Manica ou para o vizinho Zimbabué para cultivar e alimentar o gado. Estes casos foram confirmados por líderes comunitários das duas comunidades entrevistados pelo CIP.

As machambas de Francisco e de Bárbara são parte de uma área de cerca de 4 000 ha de terras que foram concessionados entre os anos 2017 e 2018 a Flomining, SA para extracção de ouro no posto administrativo de Machipanda. A empresa é operada por mineiros de nacionalidade chinesa, apurou o CIP no terreno. No entanto, há relatos de que a mesma esteja associada a Florindo Nyusi, filho do

Presidente da República, Filipe Jacinto Nyusi⁴³.

A ocupação das terras dos camponeses pela empresa no povoado de Penhalonga e Chazuca foi, desde o início, problemática, havendo relatos de exclusão das comunidades nas consultas, ameaças aos ocupantes das terras e compensações não consensuais, numa clara violação do princípio de Consentimento Livre, Prévio e Informado (CLPI)⁴⁴.

- Consultas Comunitárias não Efectivas e Compensações Injustas

Tanto em Chazuca como em Penhalonga as consultas realizadas não foram de todo satisfatórias. Em alguns casos, os membros das comunidades não tinham informação clara sobre o projecto e os riscos associados. “Houve consulta comunitária, mas foi feita só para apresentar as empresas mineiras”, disse uma fonte ouvida pelo CIP. Há o entendimento de que a consulta é feita em segredo e com a cumplicidade dos líderes comunitários. Noutros casos (especificamente em Chazuca) as negociações envolviam apenas o líder comunitário e algumas pessoas próximas.

A ocupação das terras dos camponeses pela empresa nunca foi consensual. Repetem-se casos de camponeses que dizem ter sido forçados a ceder as suas machambas contra a sua vontade, o que mostra que, as “consultas” comunitárias realizadas foram uma mera formalidade e que aos membros da comunidade não foi concedido espaço para apresentarem livremente a sua opinião sobre o projecto. Em Penhalonga, particularmente, as lideranças locais chegaram a sugerir que algumas áreas não fossem ocupadas pela empresa para permitir que a população tivesse terra para a prática da agricultura. Mas a empresa recusou-se alegando possuir documentos que a autorizam a extrair ouro naquela área.

Este exemplo de Penhalonga demonstra o diferendo acima apresentado entre a interpretação da Lei de Terras e a Lei de Minas, onde a primeira diz que a atribuição do título de Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT) está condicionado a realização de consultas comunitárias, e a segunda não obriga a observância de consultas para atribuição de licenças/concessões mineiras. Ao abrigo da Lei de Minas, a consulta comunitária é exigida a um titular de concessão mineira apenas para efeitos de início da actividade de extracção. Este facto torna as consultas comunitárias uma mera formalidade, o que enfraquece o poder das comunidades ao negociar os termos sob os quais cede o seu direito de uso e aproveitamento da terra em questão.

Os valores das compensações pela expropriação das terras ocupadas pelos camponeses não foram justos, entendem as comunidades afectadas. Tanto os camponeses como os líderes locais dizem que a empresa pagou quantias insignificantes em troca de extensas áreas de terra. Geralmente, a “negociação” para compensação é feita entre a empresa e o proprietário, sem nenhuma supervisão por parte do governo do distrito.

A falta de monitoria dos processos de compensação às populações tem resultando, muitas vezes, na imposição dos valores pelas empresas, uma vez que estas acabam possuindo um poder “discricionário” durante a decisão sobre como compensar as comunidades afectadas.

43 ZUMBO FM (2020) Ouro de Manica: Família de Nyusi e Guebuza Chocam-se. Disponível em: <http://zumbofm.com/index.php/noticias/item/115-ouro-de-manica-familia-de-nyusi-e-guebuza-chocam-se>. Consultado a: 09. Set. 2021

44 OXFAM & LRC (2018) Free, Prior And Informed Consent In The Extractive Industries In Southern Africa: An analysis of legislation and their implementation in Malawi, Mozambique, South Africa, Zimbabwe, and Zambia. Disponível em: <https://africanlii.org/ebook/free-prior-and-informed-consent-extractive-industries-southern-africa>. Consultado a 29. Out. 2021

- Nenhum benefício para as comunidades

Para além das compensações injustas, as comunidades queixam-se de que a mineradora não está a cumprir com as promessas feitas à comunidade, o que gera algum descontentamento no seio da população. Os casos de Penhalonga e Chazuca são ilustrativos. No primeiro caso, depois de 2 anos a operar sem gerar nenhum benefício visível à comunidade, a mineradora *Flomining*, SA desembolsou no início deste ano um valor de 600 mil meticais exigidos pela comunidade para ajudar na reabilitação de duas escolas como cumprimento de parte das promessas que fizera à comunidade. A contribuição da empresa surge depois de muita insistência por parte dos líderes locais. “Dissemos que não íamos deixar a empresa extrair ouro antes de ajudar a construir a escola”.

Entretanto, o mesmo se repete noutros pontos do distrito onde a mesma está instalada, como é o caso de Chazuca. Neste último caso em particular, a população queixa-se de que a mineradora não trouxe nenhum benefício para a comunidade. Nem empregos, nem infraestruturas sociais. As lideranças locais contam que das várias vezes que tentaram pressionar a empresa para cumprir com as promessas não tiveram apoio das autoridades governamentais do distrito. Pelo contrário, foram repreendidos pelo governo do distrito.

Outra promessa que não está a ser cumprida pela empresa tem que ver com a reposição dos solos após a extração de ouro. Após as escavações para a extração de ouro, a empresa não tem feito a reposição dos solos para permitir que os camponeses possam fazer uso das áreas novamente, contrariamente ao que havia prometido às comunidades.

1.4 O CASO DE NAMANHUMBIR: EXPROPRIAÇÃO PROBLEMÁTICA DEIXA CAMPONESES REVOLTADOS

Um grupo de camponeses residentes na comunidade de Namanhumbir, no distrito de Montepuez, província de Cabo Delgado, teve as terras que ocupava expropriadas para dar lugar a exploração de rubis pela mineradora *Montepuez Ruby Mining*, associada a Raimundo Pachinuapa. Trata-se de uma extensão correspondente a mais de 10 hectares que as comunidades usavam há anos para a prática da agricultura e para habitação.

O caso remonta ao ano de 2009 quando se descobriu a existência de rubis na região. A empresa *Montepuez Ruby Mining* foi concessionada em 2012 de uma quantidade de área de 100 hectares (onde as comunidades possuíam as suas machambas. O processo de consultas, compensação das comunidades para a implantação da mineradora e conseqüente exploração não foi nada transparente, revelam os camponeses.

De acordo com depoimentos dos afectados, recolhidos no seio da comunidade, os camponeses não foram abrangidos pelo plano de reassentamento da empresa uma vez que nem todos os afectados tiveram áreas para continuarem com a prática da agricultura, actividade esta que é a base de subsistência dessa mesma comunidade.

Ássia Eneas, 53 anos, faz parte do grupo de camponeses cujas terras foram ocupadas pela empresa. Sem terras onde cultivar, a camponesa e mãe de duas filhas diz que chega a faltar o mais básico para a sua subsistência e que depende da boa vontade dos vizinhos. “Esperávamos melhoria da nossa condição de vida porém a empresa não está a cumprir nada do que foi prometido”.

Entre as promessas feitas pela empresa, constava a criação de empregos para a comunidade circunvizinha da mineradora, compensação justa às comunidades que possuíam machambas e reassentamento às famílias afectadas pela mineração.

Como Ásssia, Álvaro, 43 anos, nativo de Nhamanhumbir, perdeu as suas machambas e diz que se sente enganado pela empresa. Segundo conta o camponês, durante o processo negocial das compensações, a empresa predisps-se, em concordância com a administração local, a compensar as comunidades e indicar um espaço alternativo para que esta pudesse continuar com a prática da agricultura de forma a garantir o seu sustento e a sua subsistência.

Os membros da comunidade já não possuem terras para a prática da agricultura nas zonas de Pene, Seue e principalmente em Nhamanhumbir. Os que conseguem ter espaços para a prática de agricultura fazem-no em terrenos com pouca produtividade.

Segundo apurado, a comunidade já havia identificado em 2017 uma zona alternativa para a prática da agricultura porém, desde os finais de 2019 vem sendo obrigada a abandonar a zona em questão em benefício dos que estão no centro de reassentamento de Namanhumbir para que estes possam praticar a agricultura.

- Governo fala de oportunismo

Entrevistado pelo CIP, o Director dos Serviços Provinciais de Terra e Ambiente, Arlindo Djedje, considera haver falta de honestidade por parte das comunidades porque não havia vestígios de ter havido machambas há mais de 5 anos na zona em que a comunidade reivindica que possuía áreas de produção. Segundo Djedje, algumas pessoas instrumentalizam as comunidades carenciadas para criar desmandos e desordem em benefício dos agitadores.

1. 5 CASO BASE LOGÍSTICA DE PEMBA

Aproximadamente 180 famílias na cidade de Pemba perderam terras num processo de expropriação pouco transparente. O caso que se tornou um dos mais conhecidos conflitos de terra no contexto dos projectos de gás na bacia do Rovuma, remonta ao ano 2010 quando a comunidade que exercia a actividade agrícola na região foi obrigada a abandonar as suas machambas para dar lugar à instalação da base logística de Pemba pela empresa Portos de Cabo Delgado PCD. Como resultado da expropriação, agricultores ficaram sem alternativas para o sustento das suas famílias.

Fontes entrevistadas pelo CIP falam de secretismo no processo de expropriação. Desde a fase de estudos para a implantação da base logística de Pemba na região, a comunidade não foi devidamente informada sobre as fases que o projecto iria seguir e de que forma a comunidade seria afectada bem como decorreria o mecanismo de compensação das famílias, o que representa uma clara violação do princípio de Consentimento Livre Prévio e Informado.

O processo foi, desde o início, caracterizado por uma falta de transparência. Não houve uma consulta comunitária, como exige o Regulamento da Lei de Terras. Outra evidência da falta de transparência está ligada com a fixação do valor de 7,00 Mt/m² (sete meticais por metro quadrado) a ser atribuído às famílias que possuíam machambas. Segundo apurou o CIP, em entrevistas com informantes-chave, não houve nenhuma negociação com a comunidade afectada pelo projecto sobre a tabela a ser praticada e esta foi surpreendida com o valor na sala de pagamentos. Ninguém sabia o montante que receberia pelas benfeitorias existentes na área ocupada pela empresa.

Numa reunião ocorrida no dia 30 de Agosto de 2018, na secretária provincial de Cabo Delgado, envolvendo a comissão das famílias afectadas, o Governo provincial, o Conselho Municipal de Pemba, a Portos de Cabo Delgado, a Direção Provincial de Terra, e outras instituições, o representante da autarquia de Pemba, Marques Naba, afirmou que o valor de indemnização de 7,00 MT/m² que foi

discutido a nível do Governo provincial, nunca foi do consenso da população.

A comunidade entende também que a Portos de Cabo Delgado não cumpriu com o preconizado no Decreto n.º 20/12/31, de 8 de Agosto, Regulamento de Reassentamento e Compensações Resultantes de Actividades Económicas, que impõe o benefício directo dos afectados pelo projecto. “Até aqui não temos sinais que isso venha acontecer connosco. Fala-se de emprego mas não existem critérios de aceder a esse emprego para os afectados”, referiu uma fonte entrevistada pelo CIP.

Em 2018 as famílias recorreram à União Provincial dos Camponeses (UPC) de Cabo Delgado para interagir com as entidades governamentais e a empresa. Segundo a UPC, a entrada do Conselho Municipal de Pemba no processo de compensação das famílias contribuiu para que este se alongasse uma vez que já havia uma tabela de compensação que reunia mínimo consenso entre as famílias e o PCD.

No total, 186 famílias, o equivalente 1762 pessoas, foram afectadas pelo projecto da base logística de Pemba. Entretanto, 51 destas famílias não receberam nenhuma compensação e as restantes foram indemnizadas com um valor abaixo das suas expectativas.

2. MANIFESTAÇÃO DA CORRUPÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE TERRAS

Para além de ser frequente nos negócios para aquisição massiva de terra, a corrupção é também comum no dia-a-dia dos serviços de administração de terras no meio rural. Depois da polícia e da educação, a administração e gestão de terras é apontada como o sector que mais casos de subornos regista no país⁴⁵. Fragilidades institucionais e o poder discricionário dos técnicos afectos aos serviços de administração e gestão de terras são alguns dos principais facilitadores da corrupção.

Segundo o artigo 12 do Regulamento da Lei de Terras, a aquisição do direito de uso e aproveitamento de terras no meio rural pode ser feita através de:

- a) ocupação por pessoas singulares e comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras;
- b) ocupação por pessoas singulares nacionais que, de boa-fé, estejam a utilizar a terra pelo menos há dez anos;
- e c) requerimento⁴⁶.

Sendo que a maioria da população no meio rural adquire DUAT por meio de ocupação segundo práticas costumeiras e de boa-fé, esta última forma de aquisição (também designada formal) é, geralmente, destinada a pequenos e grandes investidores - nacionais e estrangeiros⁴⁷.

A aquisição do DUAT através de pedido ao Estado pressupõe a interacção do utente com os serviços de administração e gestão de terras, seja a nível provincial, seja a nível distrital, nestes casos, os Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPGC) e/ou os Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE) respectivamente.

A tramitação processual para aquisição de DUAT envolve um conjunto de procedimentos e custos associados e passa por uma cadeia de entidades e instituições com actores e interesses diversos. Regra geral, o estágio vai desde a formulação do pedido/requerimento pelo interessado na terra, até

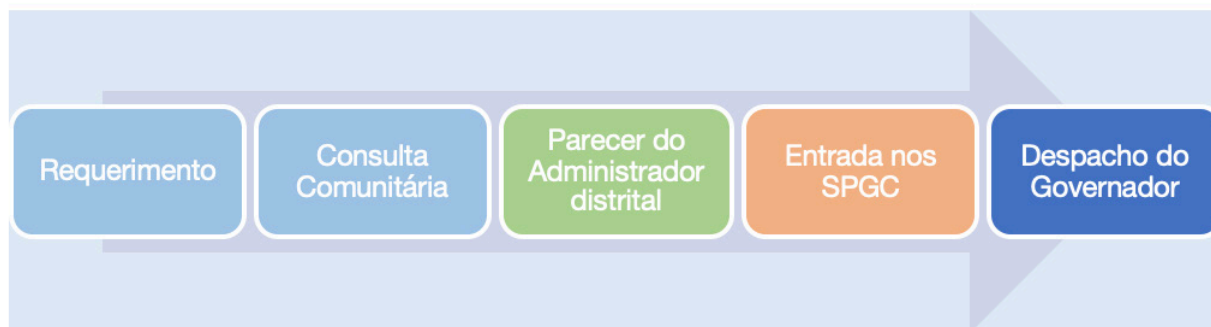
45 Transparency International (2014) Mozambique: Overview of Corruption and Anticorruption. Disponível em: https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Country_Profile_Mozambique_2014.pdf. Consultado a 11. Out. 2021

46 Decreto 68/98 de 8 de Dezembro

47 Banco Mundial(2017) Avaliação da Governação de Terras em Moçambique (2017). Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/852671504855060874/pdf/119644-WP-P095390-PORTUGESE-PUBLIC-7-9-2017-10-22-57-Mozambiquefinalreportportuguese.pdf>

ao despacho da entidade competente que, consoante a extensão da área, pode ser o Governador da província, ou o Ministro da Agricultura, ou o Conselho de Ministros.

Gráfico 1. Etapas para tramitação processual do DUAT



Fonte: Autores

Segundo entrevistas com informantes-chave, ao longo desta cadeia de tramitação processual do DUAT acontecem diferentes formas de corrupção que incluem desde a cobrança de subornos por funcionários dos serviços de administração e gestão de terras, sobrefaturação das taxas para tramitação processual do DUAT, perda deliberada de processos, e outros esquemas fraudulentos. Muitos destes esquemas são encabeçados por técnicos dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPGC) /Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE), muitas vezes com a cobertura dos seus superiores hierárquicos.

A ineficiência, associada ao poder discricionário dos técnicos, dificulta o acesso legal à terra e abre espaço para esquemas de corrupção. Em alguns casos, procedimentos normais são distorcidos e a ineficiência, característica do atendimento público, é manipulada para o benefício dos técnicos. Partindo do facto de que a maioria das famílias no meio rural não acede aos serviços de administração de terras para obtenção de título de DUAT devido aos custos proibitivos da sua tramitação processual que se estima em cerca de 21 000 meticais, os alvos preferenciais são agricultores de média-escala, investidores nacionais e estrangeiros. Com efeito, a corrupção dificulta a posse segura da terra pelos agricultores e retrai investimentos no sector de agronegócios. Em outros casos, técnicos, em conluio com investidores e autoridades locais, facilitam a tramitação fraudulenta de DUAT, lesando o interesse e os direitos das comunidades locais.

2.1 ESTUDOS DE CASO

O percurso sinuoso de um DUAT: Como Práticas Fraudulentas na Administração de Terra Travaram Investimento em Vanduzi

Um empresário moçambicano, associado a investidores sul-africanos, teve o pedido de título de DUAT paralisado durante anos e o investimento inviabilizado por conta de um esquema fraudulento orquestrado por funcionários afectos a Direcção Provincial de Geografia e Cadastro em Manica. Eram necessários 90 dias, no máximo, para que o DUAT fosse emitido. Mas, o processo que deu entrada no ano de 2019 naquela instituição ainda não foi tramitado. Em causa está um esquema que emperrou o processo. O caso foi levado à Direcção Provincial de Terra e Ambiente, ao Ministério da Terra e Ambiente, à Procuradoria Provincial e ao Tribunal Administrativo. E, somente nesta última instituição teve solução. Esta é a história de um título de DUAT que tinha “tudo para dar certo” mas

cuja tramitação foi inquinada à partida, impedindo que um investimento de capitais nacionais e sul-africanos fosse realizado.

O caso deu-se em Abril de 2019, quando um empresário baseado em Manica deu entrada nos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro (SPGC) daquela província, um pedido de título de DUAT para uma extensão de 346 ha localizada no distrito de Vanduzi. A área destinava-se a um projecto de plantio de eucaliptos em larga-escala. Com efeito, no dia 4 de Abril os SPGC solicitaram o valor de 20 945 Meticais para o pagamento da taxa de aquisição do DUAT e para as despesas de consulta às comunidades.

No dia 5 de Abril de 2020, o empresário passou um cheque a ordem do portador, segundo orientações dadas pelos técnicos do SPGC, e recebeu destes um número de conta para a qual deveria depositar o montante. Entretanto, contrariamente ao que é regra nestes casos, o valor foi entregue nas mãos de dois funcionários do Estado afectos aos SPGC a pedido destes e não foi depositado na conta bancária da instituição. É que no mesmo dia, os dois técnicos deslocaram-se aos escritórios do empresário para pedir que o valor fosse entregue em mãos. O argumento usado pelos funcionários para justificar o procedimento e convencer o empresário foi de que a referida consulta comunitária estava agendada para a manhã do dia seguinte (6 de Abril) e daí a necessidade de ter o valor em mãos para “flexibilizar os processos administrativos”. O empresário procedeu conforme recomendado pelos técnicos e no dia seguinte realizou-se a consulta. Feita a consulta comunitária, os técnicos informaram ao empresário que, no máximo, em 30 dias, teria o DUAT e que o mesmo já podia realizar algumas actividades na área.

Perda deliberada de processos

Contrariamente ao que esperava, o empresário ficou cerca de 3 anos sem que o pedido de DUAT fosse tramitado. Em causa está o facto de nem o processo nem a respectiva taxa paga pelo empresário aos técnicos terem dado entrada nos SPGC, conforme é prática. Nos primeiros 3 meses, o empresário procurou saber sobre o processo, mas não teve resposta satisfatória, o que o obrigou a recorrer ao distrito. “Fui atrás do processo com todas as evidências. Perguntei ao chefe da localidade e disse-me que o mesmo não estava ali”, revelou o empresário.

O empresário dirigiu-se ainda à Direcção Distrital da Agricultura e ao Governo distrital mas, igualmente, não teve solução. Numa das ocasiões em que se reuniu com a administradora do distrito de Vanduzi, esta solicitou a presença de um dos técnicos envolvidos no caso para explicar sobre o estágio do processo. No entanto, o técnico disse desconhecer onde o mesmo se encontrava.

No dia 5 de Agosto de 2019, os Serviços Provinciais de Floresta e Fauna Bravia (SPFFB) passaram uma multa de 806, 900 Mt ao empresário alegadamente por este não ter pago a taxa exigida. O facto é que, embora o empresário tenha desembolsado o valor solicitado pelo SPGC, os dois funcionários afectos à instituição não chegaram a encaminhar o valor para os cofres do Estado, segundo mostra carta enviada em Fevereiro de 2020 pelo empresário à Ministra da Terra e Ambiente a que o CIP teve acesso. Trata-se de um puro aliciamento para corrupção.

Aplicada a multa, o empresário submeteu uma reclamação a então Direcção Provincial de Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, mas sem sucesso. A Directora considerou improcedente alegadamente porque o valor da taxa não entrou nos cofres do Estado. Entretanto, o empresário recorreu da decisão junto do Tribunal Administrativo e este decidiu anular a multa. Neste momento, o empresário aguarda pela resposta do governo distrital de Vanduzi ao pedido recentemente formulado para reposição do título de DUAT requerido em Abril de 2019.

Esquemas para atrair subornos?

Ineficiências e barreiras na tramitação do DUAT existem um pouco por todo o país. Estudos apontam que algumas destas, como é o caso da “perda” deliberada de processos, criam condições favoráveis para a corrupção. No caso vertente, o empresário refere que o esquema de que foi vítima é uma prática comum para dificultar os processos e, assim, “aliciar” empresários, sobretudo estrangeiros, a pagar subornos para ter acesso ao DUAT.

O suborno está também associado a demora na tramitação processual do DUAT. Pessoas são aliciadas a subornar técnicos para flexibilizar a tramitação do DUAT e evitar esperar acima do prazo normal, que é de 90 dias. A urgência na tramitação dos documentos faz com que muitos cedam facilmente a este tipo de esquemas. Segundo informantes-chave, há DUATS que demoram um par de anos para serem tramitados quando outros são obtidos em curto espaço de tempo, o que sugere que há um tratamento diferenciado, muitas vezes possível graças ao suborno.

A consequência imediata destes esquemas é a redução da credibilidade nos procedimentos formais de tramitação do DUAT, o que, por sua vez, encoraja ainda mais a corrupção. A informação que se passa aos utentes é de que o processo é mais eficiente e, provavelmente, mais seguro quando se recorre ao suborno. O risco de se estar perante um ciclo vicioso de corrupção é eminente. Aliás, pelo perfil dos utentes que mais recorrem a estes serviços no meio rural – pequenos e grandes investidores – a corrupção é prejudicial para o *doing business*.

A dificuldade de encaixar subornos por parte dos técnicos leva formas subtis de corrupção, como é o caso da sobre facturação das taxas.

Impunidade

A impunidade dos envolvidos em casos de corrupção no sector de terras é um dos aspectos que incentiva a ocorrência do fenómeno. Técnicos envolvidos em esquemas fraudulentos no sector de terras raramente chegam a ser punidos por estas práticas. A título de exemplo, segundo apurou o CIP, os dois técnicos dos SPGC de Manica envolvidos no esquema fraudulento chegaram a ser ouvidos pela Procuradoria Provincial de Manica em Março de 2020 no âmbito de um processo-crime em conexão com o caso. Mas, não foi aplicada contra eles sanção ou medida disciplinar. Aliás, um dos técnicos foi recentemente conduzido à Director Provincial de Terra Ambiente e Desenvolvimento Territorial em Manica, segundo apurou o CIP. A ausência de uma punição exemplar nestes casos faz com que se perpetuem práticas corruptas dentro da instituição uma vez que fica a ideia de que a corrupção compensa.

Caixa 2.

Conluio para obtenção de terra: como um DUAT fraudulento lesou 38 famílias em Metuge

Cerca de 38 famílias estão num braço de ferro com um empresário do sector pecuário por alegada usurpação de terras no posto administrativo de Mize, Cabo Delgado. Em causa está um DUAT adquirido fraudulentamente pelo empresário numa área usada pelas famílias para a prática da agricultura. Os contornos do caso, que remonta há 10 anos, mostram fortes indícios de conluio entre o empresário, o régulo da comunidade e técnicos dos serviços de administração e gestão de terras na tramitação processual do DUAT. Não foi realizada consulta comunitária aos camponeses, conforme é regra.

No ano 2011, o empresário Joaquim Ferreira Canas adquiriu um DUAT sobre uma área de 18 hectares em Mize para a instalação de um matadouro e pastagem de gado bovino. Na altura, a área não abrangia as machambas das comunidades. Entretanto, de forma progressiva o mesmo foi alargando a sua área de exploração até abranger áreas ocupadas por camponeses.

No mesmo ano, um novo DUAT sobre uma área de 200 ha foi atribuído ao empresário, sem uma prévia consulta à comunidade. O novo DUAT com as novas dimensões faz parte de um novo mapeamento feito na ausência da comunidade e sem o conhecimento desta.

O empresário alega que a área em causa não era ocupada por ninguém e que a mesma foi adquirida através de um falecido régulo. Segundo o Regulamento da Lei de Terras, a aquisição de DUAT pressupõe a realização de consulta comunitária. O facto de ter sido atribuído um DUAT ao empresário sem o cumprimento deste requisito fundamental, sugere que houve conluio entre os técnicos de serviços de administração de terras, o empresário e o suposto régulo. Casos de pagamento de subornos às autoridades locais por investidores para facilitar a aquisição fraudulenta da terra é uma forma de corrupção bastante comum no sector de terras. Aliás, as autoridades locais são apontadas como principais intermediários da venda ou expropriação de terra.

As famílias lesadas reportaram várias vezes o caso ao governo local, mas não houve solução. O caso foi ao Governador da Província em 2018, mas até ao momento não teve resposta.

Sobrefaturação

Outro esquema fraudulento bastante comum nos serviços de administração de terras é a sobrefaturação das taxas relativas à aquisição do título de DUAT. A atribuição de DUAT implica a realização de determinados procedimentos (reconhecimento, esboço topográfico, consultas comunitárias e tramitação de certos documentos essenciais) e estes têm custos. Existe uma taxa estabelecida para os custos relativos ao processo, mas, em alguns casos, estes são inflacionados por técnicos afectos aos SPGC e/ SDAE através da inclusão, sem justificação plausível, de custos adicionais. A título de exemplo, um exercício feito pelos pesquisadores do CIP na província de Manica permitiu apurar que, no processo de tramitação processual de um DUAT no distrito de Vanduzi, o valor de incentivo às comunidades durante a consulta era duas vezes acima da taxa legalmente estipulada de 300 meticaís por consulta. Outro aspecto verificado foi o aumento de custos para a deslocação da equipa técnica às consultas através da inclusão de um técnico extra na lista dos técnicos que se devem deslocar para a consulta. Deste modo, os utentes dos serviços chegam a pagar mais caro por este serviço.

Estes esquemas são possíveis pelo poder “discricionário” dos técnicos responsáveis pelo processo. Por

norma, os valores devem ser transferidos para a conta dos serviços provinciais de Geografia e Cadastro mas, em alguns casos os técnicos aconselham os utentes dos serviços a pagar com dinheiro vivo com a desculpa de que este procedimento flexibiliza o processo. Esta violação de procedimentos, e a falta de informação por parte dos utentes, cria oportunidade para que os técnicos embolsem dinheiros que deveriam entrar para os cofres do Estado. Nas instituições visitadas pelo CIP, a informação sobre os procedimentos para tramitação do DUAT e as respectivas taxas não estão disponíveis para o público, facto que facilita esquemas de corrupção.

Num contexto em que os elevados custos dos processos para legalização de título de terra são apontado por camponeses e organizações da sociedade civil como um dos principais impedimentos para o acesso ao DUAT no meio rural, a sobre facturação do valor das taxas torna este serviço ainda mais inacessível para os camponeses.

Caixa 3. Práticas Corruptas e Fraudulentas no Sector de Terras

Área	Práticas fraudulentas	Actores	Implicações
Aquisição de terra em larga-escala para investimentos baseados na terra;	Subornos e manipulação de líderes locais;	Multinacionais, empresas politicamente bem posicionadas, autoridades locais;	Priva os mais vulneráveis do acesso à terra; Compromete a credibilidade das lideranças e governos locais; gera conflitos de terra e violência no seio das comunidades;
	Viciação dos procedimentos das consultas comunitárias;	Multinacionais, empresas politicamente posicionadas, autoridades locais;	Exclusão das comunidades; Priva os mais vulneráveis do acesso à terra; gera conflitos de terra; afecta a credibilidade das instituições; expropriação fraudulenta de terras;
	Conluio para obtenção fraudulenta de DUAT;	Investidores, técnicos dos SPGC/ SDAE, autoridades locais;	Compromete a posse segura da terra; gera conflitos de terra; afecta a credibilidade das instituições;
	Compensações não adequadas	Multinacionais, empresas politicamente bem posicionadas, técnicos dos SPGC/SDAE, autoridades locais;	Afecta a credibilidade do governo e das instituições locais; promove conflito de terras; torna as comunidades vulneráveis;
Administração e gestão de terras	Cobrança de subornos	Técnicos dos SPGC/ SDAE;	Priva os mais vulneráveis do acesso à terra; Compromete a credibilidade das lideranças e governos locais; gera conflitos de terra e violência no seio das comunidades;
	Sobre facturação de taxas	Técnicos dos SPGC, SDAE;	Torna o título de DUAT inacessível para maioria dos agricultores familiares e compromete a posse segura da terra;
	Perda deliberada de processos	Técnicos dos SPGC SDAE;	Priva cidadãos e investidores do acesso, uso e aproveitamento da terra; reduz a credibilidade das instituições; promove a corrupção;
	Conluio para emissão fraudulenta de DUAT;	Técnicos dos SPGC, SDAE, autoridades locais, investidores;	Compromete a posse segura da terra; gera conflitos de terra; afecta a credibilidade das instituições;

3. Conclusão e Recomendações

Moçambique é aclamado regional e internacionalmente por sua postura progressista em relação à terra. A Lei 19/1997, de 1 de Outubro, reconhece e institucionaliza a salvaguarda dos direitos de uso e aproveitamento de terra adquiridos pelas comunidades de forma tradicional e por moçambicanos que estejam a ocupar a terra durante, pelo menos, 10 anos. Ao mesmo tempo, a Lei acima abre espaço para que o direito de uso e aproveitamento de terra seja adquirido por indivíduos e empresas mediante autorização. Entretanto, práticas corruptas e fraudulentas no sector de terras têm sido um grande entrave à materialização deste figurino legal, colocando em causa a boa governação do sector de terras e, assim, o desenvolvimento económico.

A análise dos diferentes casos permitiu constatar que há uma série de práticas corruptas e fraudulentas na administração e gestão de terra no meio rural. Fragilidades institucionais, associadas a falta de transparência, a cultura de *rent-seeking*, típica dos servidores públicos, e a impunidade criam um ambiente permissivo para a corrupção.

No caso dos negócios para aquisição de terra em larga-escala no meio rural, as comunidades são excluídas das negociações para concessão das “suas” terras;) as consultas comunitárias não são claras e as comunidades não têm acesso à informação antecipada e adequada sobre a natureza dos projectos; nos casos de investimentos do sector mineiro, o facto de as consultas comunitárias serem realizadas depois da atribuição da concessão às empresas mineiras, torna o processo meramente simbólico, uma vez que o consentimento, ou não, das comunidades não é tomado em consideração.

A análise constatou ainda que as comunidades locais não são adequadamente compensadas/indemnizadas em caso de perda das suas terras e culturas alimentares. As comunidades raramente se beneficiam dos empregos e infraestruturas sociais prometidos pelas empresas.

O aliciamento/suborno dos líderes locais por investidores facilita e legitima a violação dos direitos de uso e aproveitamento de terra das comunidades locais em casos de expropriação, uma vez que estes tendem a posicionar-se a favor da parte interessada na terra, em prejuízo dos interesses da sua comunidade;

Em muitos destes casos, o Governo não exerce a sua obrigação de proteger os interesses das comunidades locais nos casos de expropriação de terras por empresas poderosas. A fraca capacidade de fiscalização do governo deixa investidores com poder “discricionário” para determinar o valor das compensações, muitas vezes de forma arbitrária e unilateral.

No caso dos serviços de administração gestão de terras, a cobrança de subornos aos utentes, a sobrefaturação das taxas referentes a tramitação processual do DUAT, o conluio para atribuição fraudulenta de DUAT, a perda deliberada de processos/expedientes, são algumas das principais práticas corruptas e fraudulentas. Em alguns casos, procedimentos normais na tramitação processual de DUAT são manipulados/adulterados por técnicos do sector de terras para aliciar/forçar os utentes a pagar subornos e, assim, extrair benefícios

O poder discricionário dos técnicos e o recurso à informalidade por estes durante a negociação com potenciais interessados na aquisição de DUAT cria condições favoráveis para o suborno.

A falta de transparência e a ineficiência na administração e gestão de terras incentiva a informalidade e promove a corrupção. Com efeito, a corrupção no sector de terras impacta negativamente a vida de homens e mulheres no meio rural e afecta a credibilidade das instituições. Práticas corruptas e

fraudulentas na aquisição de terras em larga-escala privam as comunidades locais do acesso à terra para cultivo e pastagem de gado, o que afecta os meios de subsistência e a renda da população rural, aumentando, ainda mais, a sua vulnerabilidade; casos de expropriação associados a indemnização injusta e incumprimento de promessas pelas empresas geram conflitos de terra e violência no seio das comunidades; a corrupção no sector de terras afecta a credibilidade das lideranças locais e do governo.

Deste modo, há necessidade de intervenções direccionadas com vista a prevenir e combater práticas corruptas e fraudulentas no sector de terras, pelo que recomenda-se:

Ao Governo:

- Assegurar que as comunidades sejam efectivamente consultadas e devidamente informadas sobre a natureza dos investimentos e as suas implicações e, ainda, que sejam devidamente compensadas em casos de expropriação;
- Reforçar as capacidades técnicas e humanas das instituições de administração e gestão de terras de modo a assegurar a implementação adequada do quadro legal;
- Reforçar mecanismos de fiscalização/monitoria dos processos de tramitação processual dos DUATs e aquisição de terras em larga escala;
- Eliminar espaços para subornos e pagamentos informais;
- Introduzir medidas para limitar o poder discricionário dos funcionários públicos afectos aos serviços de administração e gestão da terra;
- Promover a divulgação de informação clara e simples sobre procedimentos para tramitação do DUAT nas instituições de administração e gestão de terras a nível local;
- Capacitar as comunidades sobre como se posicionarem nos processos de consulta comunitária;
- As instituições distritais ligadas a terra devem apoiar os camponeses das comunidades locais nos processos de discussão referentes as compensações que estas devem receber;
- As instituições distritais ligadas a terra devem auxiliar os camponeses na resolução de litígios que os envolvam com os investidores;
- Responsabilizar disciplinar e criminalmente os técnicos envolvidos em esquemas de corrupção no sector de terras;

Aos doadores:

- Prestar apoio técnico e financeiro ao Governo para reforçar a implementação de medidas anticorrupção direccionadas para o sector de terras;
- Criar mecanismos para que os projectos baseados na terra, por eles financiados, não promovam a corrupção no sector de terras;
- Financiar iniciativas de delimitação e demarcação de terras comunitárias de modo a proteger o direito das comunidades rurais e assegurar a posse da terra;
- Financiar estudos independentes sobre a corrupção no sector de terras de modo a identificar as áreas prioritárias para intervenção;
- Prestar apoio a iniciativas da sociedade civil destinadas a garantir posse segura da terra pelas mulheres;

À sociedade civil:

- Treinar as comunidades, líderes locais e organizações de base local em matéria de legislação de terras;
- Prestar assistência legal às comunidades em casos de expropriação fraudulenta de terras;
- Realizar campanhas de sensibilização para as comunidades sobre como identificar e denunciar casos de corrupção no sector de terras;
- Criar plataformas para denúncia de práticas corruptas na administração e gestão de terras no meio rural;
- Apoiar as comunidades locais na delimitação e demarcação de terras comunitárias de modo a fomentar a posse segura da terra no meio rural;

Referências Bibliográficas

- Afrobarometer & Transparency International** (2019) *Global Corruption Barometer – Africa 2019: Citizens' views and experiences of corruption*. Disponível em: <https://afrobarometer.org/publications/global-corruption-barometer-africa-2019-citizens-views-and-experiences-corruption/>. Consultado a 11.Out.2021
- Carta de Moçambique** (2020) *O drama das famílias afectadas pelo projecto da Green Resources*. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/politica/item/5622-o-drama-das-familias-afectadas-pelo-projecto-da-green-resources>. Consultado a 07. Set. 2021
- CEEI-ISRI** (2012), *Segunda Pesquisa Nacional sobre Governação e Corrupção em Moçambique*. Disponível em: <https://www.yumpu.com/pt/document/read/12471883/segunda-pesquisa-nacional-sobre-governacao-e-corrupcao-pdf-cip/23>. Consultado a 05. Out. 2021
- Centro Terra Viva**. (2020) *Manual sobre os Direitos das Comunidades na Gestão dos Recursos Naturais*. Disponível em: <https://landportal.org/pt/library/resources/gui%C3%A3o-de-consultas-comunit%C3%A1rias>. Consultado a 29.Ago.2021
- Cities Alliance** (2017) *Urbanization in Mozambique Assessing Actors, Processes, and Impacts of Urban Growth*. Disponível em: <https://www.citiesalliance.org/sites/default/files/Urbanization%20in%20Mozambique.pdf>. Consultado em: 29. 10.2021.
- DE SCHUTTER, O.** *Tainted Lands: Corruption In Large-Scale Land Deals*. Disponível em: <https://icar.ngo/publications-2017-5-9-tainted-lands-corruption-in-large-scale-land-deals/>. Consultado a 10 08. Out. 2021
- Deutsche Welle** (2018) *Manica: Edil local acusado de cobrança indevida para atribuir licença de terra*. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/manica-edil-local-acusado-de-cobran%C3%A7a-indevida-para-atribuir-licen%C3%A7a-de-terra/a-42222698>. Consultado a 29.10.202
- Evidências** (2021) *Município de Maputo vai retirar DUAT's atribuídos em zonas de mangais*. Disponível em: <https://evidencias.co.mz/2021/02/03/municipio-de-maputo-vai-retirar-duats-atribuidos-em-zonas-de-mangais/>. Consultado a 29.10.2021
- GILBERT J.** (2018) *Land Grabbing, Investments & Indigenous Peoples' Rights To Land And Natural Resources*. Disponível em: <https://iwgia.org/images/publications/new-publications/land-grabbing-indigenous-peoples-rights.compressed.pdf>. Consultado a 10. Out. 2021
- GILLHAM, B.** (2000) *Case Study Research Methods*. Disponível em: https://books.google.co.mz/books/about/Case_Study_Research_Methods.html?id=B0UdlaxwiX0C&redir_esc=y. Consultado a: 21. Ago. 2021
- HANLON, J.** (2002) *The land debate in Mozambique: will foreign investors, the urban elite, advanced peasants or family farmers drive rural development?* Disponível em: <https://data.landportal.info/node/75013>. Consultado a 11 Out. 2021
- KNOXX, A. TANNER, C.** (2011) *CHALLENGES IN IMPLEMENTATION OF MOZAMBIQUE'S PROGRESSIVE LAND LAW*. Disponível em: <https://gatesopenresearch.org/documents/3-1293>. Consultado a 05.Nov. 2021

OMR (2016) *Tipologia dos Conflitos sobre a Ocupação da Terra em Moçambique*. Disponível em: <https://omrmz.org/omrweb/publicacoes/or-37-tipologia-dos-conflitos-sobre-a-ocupacao-da-terra-em-mocambique/>. Consultado a 02. Set. 2021

OXFAM & LRC (2018) *Free, Prior And Informed Consent In The Extractive Industries In Southern Africa: An analysis of legislation and their implementation in Malawi, Mozambique, South Africa, Zimbabwe, and Zambia*. Disponível em: <https://africanlii.org/ebook/free-prior-and-informed-consent-extractive-industries-southern-africa>. Consultado a 29. Out. 2021

PARADZA, G. SULLE, E. Agrarian Struggles in Mozambique: Insights from Sugarcane Plantations. In *Africa's Land Rush Rural Livelihoods and Agrarian Change*. Boydell & Brewer, 2015.

Presidência da República (2020) *Por um acesso equitativo, posse segura e uso sustentável ao serviço da sociedade e economia moçambicana - Discurso do PR por ocasião do lançamento da Auscultação Pública para Revisão da Política Nacional de Terras*. Disponível

em: <https://www.presidencia.gov.mz/por/Actualidade/PR-lanca-processo-de-auscultacao-sobre-a-Revisao-da-Politica-Nacional-de-Terras#:~:text=PR%20lan%C3%A7a%20processo%20de%20ausculta%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20a,Revis%C3%A3o%20da%20Pol%C3%ADtica%20Nacional%20de%20Terras%20Data%3A%2016%2F07%2F2020>. Consultado a 10. Out. 2021

RIBEIRO, E. (2019) *Processo de Urbanização em Moçambique – África*. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviii/anpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=430>. Consultado a 29.Out. 2021

ROVIDA, M. (2015) *Etnografia e Reportagem Jornalística: aproximação possível para uma metodologia de pesquisa empírica*. Disponível em: <https://princi/casperlibero.edu.br/wp-content/uploads/2015/08/Mara-Rovida.pdf>. Consultado a 20.Ago.2021

Banco Mundial (2017) *Avaliação da Governança de Terras em Moçambique* (2017). Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/852671504855060874/pdf/119644-WP-P-095390-PORTUGUESE-PUBLIC-7-9-2017-10-22-57-Mozambiquefinalreportportuguese.pdf>. Consultado a 29. Out. 2021

Transparency International (2019) *Understanding Land Corruption as a Basis for Prevention-Findings from Liberia, Sierra Leone and Zambia*. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/2019_Report_UnderstandingLandCorruption_English.pdf. Consultado a 11.10.2021

Transparency International (2014) *Mozambique: Overview of Corruption and Anticorruption*. Disponível em: https://www.transparency.org/files/content/corruptionqas/Country_Profile_Mozambique_2014.pdf. Consultado a 11. Out. 2021

Transparency International (2018) *Land Corruption Topic Guide*. Disponível em: <https://knowledgehub.transparency.org/product/topic-guide-on-land-corruption#:~:text=This%20topic%20guide%20presents%20an%20overview%20of%20land,as%20policy%20making%2C%20legal%20processes%20and%20administrative%20processes>. Consultado a 10.Out. 2021

Transparency International (2019) *Understanding Land Corruption as a Basis for Prevention-Findings from Liberia, Sierra Leone and Zambia*. Disponível em: https://images.transparencycdn.org/images/2019_Report_UnderstandingLandCorruption_English.pdf. Consultado a 11.10.2021

UPC & JÁ! (2011) *Os Senhores da Terra: Análise Preliminar do Fenómeno de Usurpação de Terras em Moçambique*. Disponível em: <https://www.farmlandgrab.org/uploads/attachment/landgra>

[bing_portugues_web_final.pdf](#). Consultado a 09. Out. 2021

ZUMBO FM (2020) *Ouro de Manica: Família de Nyusi e Guebuza Chocam-se*. Disponível em: <http://zumbofm.com/index.php/noticias/item/115-ouro-de-manica-familia-de-nyusi-e-guebuza-chocam-se>. Consultado a: 09. Set. 2021

Legislação Consultada

Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro [Lei de Terras] publicada no Boletim da República n.º 40, Iª Série, de 1 de Outubro de 1997

Lei n.º 20/2014, de 18 de Agosto [Lei de Minas] Publicada no Boletim da República n.º 66, Iª Série, de 18 de Agosto de 2014

Decreto 66/98, de 8 de Dezembro [Regulamento da Lei de Terras] publicado no Boletim da República n.º 48, Iª Série, de 8 de Dezembro de 1998

Decreto n.º 31/2015, de 31 de Dezembro [Regulamento da Lei de Minas] publicado no Boletim da República n.º 104, Iª Série, de 31 de Dezembro

Diploma Ministerial 158/2011 de 15 de Junho, publicado no Boletim da República n. 24, I Série, 15 de Junho



CENTRO DE INTEGRIDADE PÚBLICA
Anticorrupção - Transparência - Integridade

Parceiros:



OXFAM



Norwegian Embassy



Reino dos Países Baixos



Suécia
Sverige

