



Associação Rural de Ajuda Mútua

---

# **ESTUDO SOBRE CONFLITO DE INTERESSES NA GESTÃO E EXPLORAÇÃO DA TERRA EM MOÇAMBIQUE**

**(Os casos dos Distritos de Massinga,  
Zavala, Macomia e Mecufi)**

---



Elaborado por:

**Sérgio Baleira**

(Investigador Principal)

**Eugnélio Buquine**

(Investigador Assistente)

**Celso Gusse**

(Supervisão Administrativa)

Maputo, Maio de 2010

---

## **AGRADECIMENTOS**

O presente estudo foi realizado pela Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM) com o apoio financeiro da Oxfam Novib.

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

No entanto, um grupo especial mais ou menos representativo dos sectores acima indicados participou de forma especial no processo de elaboração do presente relatório: os participantes da Mesa redonda de Apresentação do Relatório Preliminar, decorrido em Maputo, a 31 de Março de 2010. Graças a essa participação, melhorias substâncias puderam ser introduzidas na versão final do documento. A todos eles endereçamos os nossos sinceros agradecimentos.

## **ACRÓNIMOS**

AMA	Associação do Meio Ambiente (Cabo Delgado)
AMRIGS	Associação Médica do Rio Grande do Sul - Brasil
CEP	Comités de Ética em Pesquisa - Brasil
CFJJ	Centro de Formação Jurídica e Judiciária
CIP	Centro de Integridade Pública
CNUAC	Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (United Nations Convention Against Corruption)
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa - Brasil
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento de Terra
EGFAE	Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado
EGRSP	Estratégia Global da Reforma do Sector Público
IFTRAB	Inquérito aos Agregados Familiares sobre o Trabalho
INE	Instituto Nacional de Estatísticas
IOD	Instituto de Directores de Moçambique
iTC	Iniciativa de Terras Comunitárias
ORAM	Associação Rural de Ajuda Mútua
SADC	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (Southern Africa Development Community)
SISTAF	Sistema da Administração Financeira do Estado
SPFFB	Serviços Provinciais de Florestas e Fauna Bravia
SPGC	Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro
UTREL	Unidade Técnica da Reforma Legal

## INDICE

1.	INTRODUÇÃO .....	6
2.	OBJECTIVOS.....	8
3.	QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL .....	9
4.	QUADRO ANALÍTICO.....	13
5.	HIPÓTESES.....	15
6.	METODOLOGIA .....	16
6.1	A Análise Documental .....	16
6.2	O Trabalho de Campo .....	16
6.2.1	A Cobertura do Estudo .....	16
6.2.2	Os Instrumentos de Trabalho.....	17
6.3	A Análise e Sistematização da Informação Colectada.....	18
6.3.1	Perspectiva de análise.....	18
7.	RESULTADOS .....	18
7.1	Resultados do Trabalho de Campo.....	18
7.2	Resultados do Trabalho Analítico .....	20
7.2.1	A Demanda pela Terra e Outros Recursos Naturais em Moçambique.....	21
	O Estado .....	21
	O Sector Privado .....	22
	As Comunidades Locais .....	22
	As Organizações da Sociedade Civil.....	24
	Os Casos de Macomia, Mecufi, Massinga e Zavala .....	24
7.2.2	O Quadro Legal sobre o Conflito de Interesses em Moçambique .....	26
	O Conceito Legal de Conflito de Interesses .....	31
	Definição de Incompatibilidades e Impedimentos .....	32
	Estabelecimento do Princípios da Garantia de Isenção e Imparcialidade... ..	32
	Obrigatoriedade de Fundamentação das Decisões .....	33
	Definição de Regras de Conduta para os Funcionários e Agentes do Estado .....	34
	Estabelecimento de um Sistema de Declaração de Bens .....	35
	Estabelecimento de Sistemas de Fiscalização.....	36
	Estabelecimento de um Sistema de Sanções.....	37

7.2.3	O Quadro Legal sobre o Acesso e Uso da Terra e dos Recursos Naturais em Moçambique e a Questão do Conflito de Interesses .....	37
7.2.4	A Questão do Conflito de Interesses na Administração da Terra em Moçambique .....	38
7.2.4.1	Principais Categorias de Conflito de Interesses (O caso do Sector Público) .....	41
	Limitação Técnica Estrutural e Conflito de Interesses .....	42
	Corrupção e Conflito de Interesses .....	47
	Má-Governança e Conflito de Interesses.....	49
	Casos de Conflitos de Interesses Identificados .....	53
7.2.5	O Impacto do Fenómeno de Conflito de Interesses na Gestão da Terra e Outros Recursos Naturais.....	55
7.2.5.1	O Impacto a Nível da implementação da Legislação.....	55
7.2.5.2	O Impacto a Nível do Desenvolvimento Económico.....	57
	O Estado .....	57
	As Comunidades Locais .....	58
	Sector Privado .....	59
	As Organizações da Sociedade Civil.....	59
8.	CONCLUSÕES .....	60
9.	RECOMENDAÇÕES .....	61
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	64

## 1. INTRODUÇÃO

O presente relatório resulta do estudo sobre **Conflito de Interesses na Gestão e Exploração de Terra em Moçambique: O caso dos Distritos de Massinga, Zavala, Macomia e Mecufi**, realizado pela ORAM (Associação Rural de Ajuda Mútua), nos meses de Setembro, Outubro e Novembro de 2009.

A ideia de realização do estudo teve como inspiração o facto de haverem fortes indícios de que, de forma crescente e persistente, tem se registado a nível de todo o país uma gestão da terra e dos outros recursos naturais contraditória ao estabelecido nas leis, normas e regras de gestão destes bens públicos por parte das instituições estatais, o que resulta numa distribuição não equitativa, e até mesmo restritiva, dos direitos das comunidades locais e de outros sectores vulneráveis da sociedade, precarizando a luta contra a pobreza e o processo de desenvolvimento local.

Do ponto de vista de princípios jurídicos, em Moçambique o Estado reconhece e determina constitucionalmente o uso e aproveitamento da terra como o “meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social” e, por isso, direito de todo o povo moçambicano<sup>1</sup>.

Considerando o perfil sócio-económico do país, que é caracterizado por uma economia baseada na agricultura, o Estado moçambicano delineia na Política Nacional de Terras as estratégias de desenvolvimento com base na definição de prioridades no que se refere ao uso da terra e dos recursos naturais, a saber, (i) a produção de alimentos com vista a se alcançar a segurança alimentar; (ii) a criação de condições para o desenvolvimento e crescimento da agricultura do sector familiar; (iii) a promoção do investimento privado sem prejuízo para a sustentabilidade e rentabilidade da terra e outros recursos naturais, e para os interesses locais; (iv) a conservação ecológica e a gestão sustentável dos recursos naturais; e, (v) a rentabilização da terra como bem público através da actualização e aperfeiçoamento do sistema tributário baseado na sua ocupação e uso<sup>2</sup>.

Tais prioridades devem ser alcançadas obedecendo-se aos princípios que norteiam a Política Nacional de Terras, princípios esses que são resumidos na declaração segundo a qual deve-se “«Assegurar os direitos do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais, assim como promover o investimento e o uso sustentável e equitativo destes recursos»”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro (Lei de Terras)

<sup>2</sup> Resolução n.º 10/95, de 17 de Outubro (Política Nacional de Terras)

<sup>3</sup> Resolução n.º 10/95, de 17 de Outubro (Política Nacional de Terras)

O reconhecimento desse direito a todos os sectores e/ou sistemas da sociedade moçambicana constitui igualmente um reconhecimento da necessidade de regulação equilibrada do acesso dos diferentes grupos sócio-económicos à terra e aos recursos naturais, designadamente, o Sector Familiar, incluindo os seus inquestionáveis sistemas consuetudinários de gestão desses recursos, dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos e o Sector Empresarial, incluindo a Pequena, a Média e a Grande Empresa. O Sector Público, por sua vez, constitui, em termos práticos, uma terceira categoria de actor sócio-económico no xadrez de acesso a terra e aos recursos naturais, não obstante a peculiaridade da propriedade exclusiva da terra pelo Estado.

Nesse sentido, para além da revisão e aprovação de uma nova Lei de Terras orientada por esta Política, em 1997, outras políticas e leis correlatas foram igualmente elaboradas e aprovadas, com destaque para as Leis do Ambiente, também em 1997, e de Florestas e Fauna Bravia em 1999.

No entanto, apesar implementação da Estratégia Global de Reforma do Sector Público o estágio de desenvolvimento do Estado moçambicano, desde a fraca presença das instituições do Estado a nível rural até a escassez de recursos humanos devidamente qualificados e treinados para responder adequadamente a este desafio de grande demanda dos actores económicos pela terra e outros recursos naturais, não assegura a observância dos princípios definidos na nível das Políticas Nacionais e das leis elaboradas nesse domínio.

Assim, a alta pressão que a terra e os outros recursos naturais têm atraído dos diferentes actores, colectivos e individuais, tem frequentemente resultado na adopção de procedimentos incorrectos por parte dos actores públicos na gestão dos recursos naturais, caracterizados fundamentalmente por conflitos de interesses, o que mais comumente põe em causa os direitos das populações mais vulneráveis, sobretudo as comunidades locais rurais, onde se regista uma taxa de alfabetização expressivamente baixa, na ordem dos 65,5%<sup>4</sup>. A situação é ainda agravada pela inexistência de uma lei específica sobre a questão do conflito de interesses, assim como pela superficialidade das leis que regulam aspectos específicos ligados ao fenómeno de conflito de interesses, o que dificulta a gestão dos recursos naturais pelos actores público de uma forma eficaz e transparente.

A solução do problema passa pela necessidade de se ter uma compreensão acurada da complexa questão do conflito de interesses, assim como da administração da terra e doutros recursos naturais. Essas questões trazem desafios aos processos de desenvolvimento integrado e sustentável do país, implicando-se aí questões mais

---

<sup>4</sup> Instituto Nacional de Estatísticas (INE). Censo Geral da População e Habitação 2007 e IFTRAB 2004-2005.

específicas tais como o grau de implementação da legislação do sector pelos diferentes actores envolvidos, o modelo de relações interinstitucionais e entre os diferentes actores actualmente praticado, a participação e o papel das comunidades locais nos processos de desenvolvimento local, a observância dos princípios de equidade e justiça social na distribuição dos recursos, etc.

É nesse sentido que se procurou desenvolver o presente estudo, cujos objectivos são apresentados seguidamente de forma mais sistematizada.

## **2. OBJECTIVOS**

De acordo com os termos de referência, integrados à proposta técnico-metodológica para a realização do estudo, foram definidos como objectivos:

- i) Reflectir sobre a questão do conflito de interesses na gestão e exploração da terra, e outros recursos naturais, a nível dos diferentes sectores da sociedade;

Mais especificamente, procurou-se compreender, caracterizar e explicar os procedimentos dos actores públicos em situações envolvidas por interesses não ou pouco transparentes de aceso e uso dos recursos naturais e as relações entre os diferentes actores que daí decorre.

- ii) Analisar o impacto do fenómeno de conflito de interesses na gestão e exploração da Terra; e,

Mais especificamente procurou-se avaliar o impacto concreto que a gestão não transparente dos recursos naturais tem tido a dois níveis:

- a. A nível da implementação da legislação;
  - b. A nível do processo concreto de desenvolvimento para os diferentes sectores sócio-económicos, designadamente, o comunitário/familiar, o privado e o público.
- iii) Propor medidas de mitigação do impacto negativo do fenómeno de conflito de interesses na gestão e exploração da terra e outros recursos naturais

Mais especificamente, procurou-se identificar estratégias de resposta ao problema de conflito de interesses, que possam ser desenvolvidas e implementadas em forma de projectos concretos de intervenção, a dois níveis:

- a. Ao nível de intervenção directa – como por exemplo projectos de desenvolvimento comunitário;
- b. Ao nível normativo – como por exemplo, propostas de elaboração de leis, normas e procedimentos que tornem mais transparente a gestão dos recursos naturais.

### **3. QUADRO TEÓRICO-CONCEITUAL**

Conflito de interesses é uma expressão cujo sentido, do ponto de vista conceitual, como normalmente ocorre com muitas outras expressões, nem sempre, e nem de todo, colhe consenso. Parece, no entanto, tratar-se de um fenómeno para o qual se têm criado conceitos que são mais complementares do que divergentes. Ou seja, as várias ideias em torno dos factos que perfazem o fenómeno do conflito de interesses mostram-se altamente complementares e convergentes tendendo a concorrer para a construção de um mesmo entendimento.

Um dos conceitos que melhor ilustram a construção da ideia de conflito de interesses é o nos dado por Thompson (2002)<sup>5</sup>, segundo o qual, “conflito de interesses é o conjunto de condições nas quais o julgamento de um profissional a respeito de um interesse primário tende a ser influenciado indevidamente por um interesse secundário”<sup>6</sup>.

Tratando-se de uma situação na qual estão em jogo direitos de indivíduos ou colectividades alguns regimes jurídicos preocupam-se em estabelecer mecanismos que, de acordo com a situação, impedem a algumas categorias de indivíduos a ocuparem determinadas posições, em função do conflito de interesses que estas tendem a representar.

Assim, do ponto de vista de vista jurídico, Nelson Eizirik, por exemplo, referindo-se ao direito societário no Brasil, refere que “há conflito de interesses quando um indivíduo possui interesses diversos junto a uma comunidade da qual também faz parte: um deles

---

<sup>5</sup>Ver Rocha, J Taumaturgo da. (2007). “*Conflitos de Interesses e a Participação de Usuários no Sistema CEP – CONEP*”. II Agosto, 2007 e

Goldi, José Roberto. (2004). “Conflito de Interesses ou Conflito de Deveres” in Revista AMRIGS, n. 48. Porto Alegre, Janeiro-Março, 2004.

<sup>6</sup> Do ponto de vista mais genérico, e lógico, não seria imperativo que se tratasse de um “profissional”, mas simplesmente de um indivíduo, pois, o conflito de interesses é, por natureza, um fenómeno que extravasa a esfera das interacções sociais profissionais, fazendo igualmente parte das relações sociais nos campos de familiar e de amizade.

diz respeito ao seu interesse meramente individual, como parte na relação jurídica; o outro, ao seu interesse como membro do grupo”<sup>7</sup>.

Isso significa, como se estabelece, por exemplo, no Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa, que “há conflito de interesses quando alguém não é independente em relação à matéria em discussão e pode influenciar ou tomar decisões motivadas por interesses distintos daqueles da sociedade”.

A peculiaridade de Moçambique, como um Estado ainda em construção, com um baixo nível de desenvolvimento social e económico, com baixa taxa de alfabetização, com escassez de quadros, e de quadros devidamente formados, nas instituições públicas, incluindo os sectores administrativo e judiciário, com uma elite económica ainda em formação, faz do país um espaço característico de manifestação do fenómeno de conflito de interesses.

Na área de gestão da terra e outros recursos naturais, base fundamental de todo o processo de desenvolvimento económico do país, o fenómeno de conflito de interesses tende a manifestar-se com maior visibilidade, revelando três principais formas que podem igualmente reflectir as suas principais causas, designadamente,

- i) A limitação técnica estrutural – a incapacidade técnica generalizada a nível do sector público (escassez de quadros devidamente formados) – o que constitui um factor estrutural impessoal;
- ii) A corrupção (fundamentalmente entendida como o aproveitamento individual indevido da posição que um funcionário público ocupa) – o que constitui uma factor pessoal consciente; e,
- iii) A Má-Governança (entendida genericamente como o conjunto de actos de governação não orientados para a institucionalização de um regime democrático, aberto e tolerante em todas as esferas da vida e de instituições consistentes, incluindo um sistema judiciário credível e eficiente) – o que pode constituir um conjunto híbrido de factores, nomeadamente, factores pessoais e conscientes de indivíduos e elites políticas e factores estruturais impessoais.

Dos conceitos e exemplos aqui perfilados pode-se depreender facilmente que, dado o carácter mutável das relações sociais que indivíduos e colectividades estabelecem no

---

<sup>7</sup> Eizirik Nelson. “Conflito de Interesses e a Segregação de Actividades no Mercado de Capitais Brasileiro”.

mercado, ou no espaço social, em função da dinâmica social, qualquer indivíduo ou colectividade é passível de se encontrar em situação de conflito de interesses. Esse facto, *de persi*, dificulta o estabelecimento de um quadro legal consistente de regulação das situações que representem conflito de interesse.

Nesse sentido, é possível argumentar que o esforço regulatório jurídico-legal do fenómeno de conflito de interesses, qualquer que seja, apenas encontrará sua eficácia em ambientes onde coexistam paralelamente sistemas e mecanismos extra-jurídicos de controlo social relativos a factores como corrupção, falta de transparência e má governação, resultantes dessas situações de conflito de interesses.

Moçambique constitui um caso paradigmático nesse sentido, sobretudo a nível do sector público: por um lado, a fraca capacidade do Estado em estabelecer mecanismos de controlo da corrupção, de estabelecimento de procedimentos transparentes na gestão da coisa pública e de promoção da boa governação, suscita, por exemplo, a comunidade de parceiros económicos internacionais – sobretudo as agências doadoras e financiadoras – a exigirem o fortalecimento do Estado nesse sentido<sup>8</sup>.

Por outro lado, essas exigências revelam com clareza a não existência, ou pelo menos o não reconhecimento de existência no país de legislação que acautele devidamente um tratamento jurídico eficaz do fenómeno. Como avançam algumas opiniões sobre o assunto, “tudo isso – conflito de interesses, corrupção, transparência e boa Governação – são questões que deveriam estar previstas na nossa lei, que tal como ela está hoje é ainda bastante permissiva”<sup>9</sup>.

No entanto, apesar de o fenómeno de conflito de interesses, tanto nas suas formas de facto, quanto nas suas formas potenciais, apresentarem plena importância para o Direito e para o legislador, no sentido de o tornarem matéria de regulação e/ou de regulamentação específica<sup>10</sup>, parece constituir consenso que os sistemas e mecanismos extra-jurídicos de controlo da corrupção, da transparência dos actos administrativos e da boa-governação em geral, constituem o principal garante da sua prevenção e combate.

Várias opiniões a nível internacional corroboram a ideia de reforço da boa-governação, do combate a corrupção e da promoção da transparência como o meio mais eficaz de combate do fenómeno do conflito de interesses. Um dos mais emblemáticos pode ser

---

<sup>8</sup> SAVANA (2009). “Conflito de Interesses, Regalias e Corrupção m Moçambique”. In [http://macua.blogs.com/moambique\\_para\\_todos](http://macua.blogs.com/moambique_para_todos)

<sup>9</sup> Idem.

<sup>10</sup> Delfino, Lúcio (2007). “Insatisfações, Lides, Pretensões e Resistências” in *Mundo Jurídico*. Disponível na Internet: <http://www.mundojuridico.adv.br> Acesso em 02/12/2009.

considerado como sendo o de Paul Wolfowitz<sup>11</sup>, pronunciado em 2006, em Jacarta, na qualidade de presidente do Banco Mundial. Referindo-se a virada positiva da economia indonésia para o desenvolvimento em 20 anos, Wolfowitz apresentou de forma convicta e convincente os factores democracia, abertura, simplificação da legislação, transparência, combate a corrupção, participação, fortalecimento institucional, formação, liberdade de pensamento dos funcionários públicos, em geral a boa governação, como sendo o segredo do desenvolvimento.

Segundo Wolfowitz, essas são características de “governos que funcionam”, do ponto de vista também dos seus cidadãos” – subentendendo-se aí, sem os empecilhos do fenómeno do conflito de interesses e dos seus factores correlatos –, incluindo em realidades da África Subsariana, que teve a oportunidade de visitar.

Seriam, por assim dizer, esses sistemas e mecanismos extra-jurídicos de controlo social e fiscalização da corrupção, da falta de transparência e da má governação que, de forma mais eficaz, limitariam o carácter virtualmente insanável do fenómeno de conflito de interesses que depende estritamente de factores estruturais fora da previsibilidade e do controlo jurídico-legais.

Ou seja, o conflito de interesses é um fenómeno que só pode ser eficiente e eficazmente prevenido e combatido com base na prática da boa-governação, do combate a corrupção e do exercício de actos transparentes, neste caso específico, na esfera da administração pública.

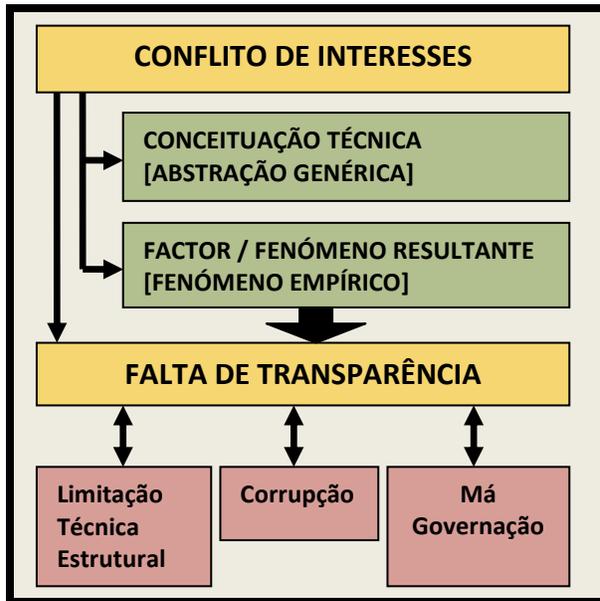
Disso resulta que o espaço público constitui uma arena de confronto entre os mais diferentes interesses de indivíduos, colectividades das mais diferentes índoles e do próprio Estado, governado por uma determinada elite, incapaz de escapar às situações que, de forma sistemática ou contingencial, perfazem conflito de interesses

Da perspectiva teórico-conceitual tentou-se apresentar o conjunto de ideias do imaginário social relativo ao entendimento do fenómeno de conflito de interesses. Observou-se que as ideias em torno da questão da falta de transparência, incluindo-se aí factores ligados a corrupção, a boa-governação e as limitações técnicas estruturais a nível do sector público, dão corpo e sentido de existência empírica ao conceito genérico e abstracto, e constituem simultaneamente o efeito – factores resultantes – e a base da construção do conceito de conflito de interesses.

---

<sup>11</sup> Wolfowitz, Paul. (2006). *Boa Governação e Desenvolvimento*. Disponível na Internet: <http://www.web.worldbank.org> Acesso em 02/12/2009.

O diagrama abaixo procura representar o quadro teórico conceitual através do qual o fenómeno de conflito de interesses tem sido compreendido.



O fenómeno do conflito de interesses, abstractamente caracterizado pelo “conjunto de condições nas quais o julgamento de um profissional a respeito de um interesse primário tende a ser influenciado indevidamente por um interesse secundário”, é comumente um gerador do fenómeno empiricamente expresso pela falta de transparência dos actos e procedimentos do agente em causa. Como se sugeriu acima, essa falta de transparência, por sua vez, tem sido resultado de três principais factores, a saber, as limitações técnicas do agente, devido a falta de formação adequada, os

actos de corrupção e a má-governação.

Evidentemente, em perspectiva contrária, é possível considerar estes três factores como sendo igualmente a causa – e não apenas o reflexo – da falta de transparência, no sentido em que a escassez de pessoal com formação técnica adequada, a prática da corrupção e a má governação também resultam em falta de transparência dos actos e procedimentos administrativos, seja como resultante lógica, seja como um mecanismo consciente de defesa dos agentes em causa.

Em Moçambique, como revelam os resultados do presente estudo, o sector público responsável pela gestão da terra e dos recursos naturais, mas de um modo geral todas as áreas do sector público nacional, reflectem fielmente essa realidade a todos os níveis, nomeadamente, o nível central/nacional, o nível provincial e o nível distrital.

#### 4. QUADRO ANALÍTICO

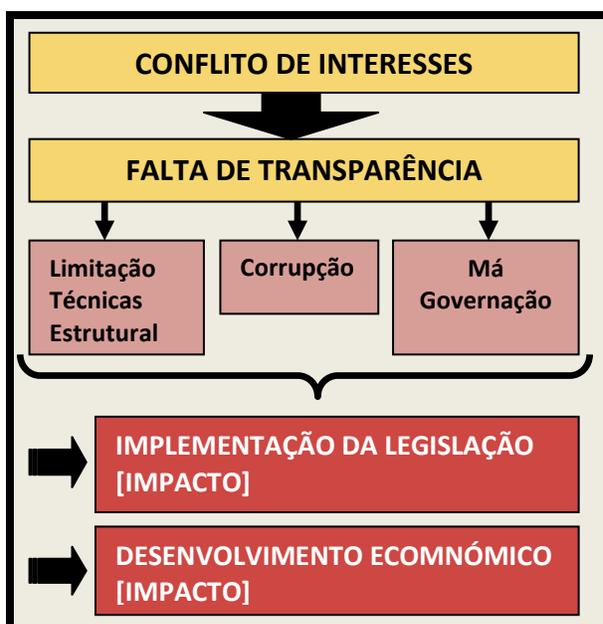
As teorias sobre o fenómeno do conflito de interesses, para além de reforçarem o quadro conceitual acima exposto, tendem a avançar no sentido de considerarem que os efeitos, ou factores resultantes do fenómeno, representam as facetas empíricas mais visíveis do problema, e através dos quais este pode mais eficaz e eficientemente ser prevenido e combatido, com base tanto numa abordagem reguladora ou regulamentar jurídico-legal – legislação –, quanto através, e essencialmente, de uma perspectiva política de

implementação de sistemas e mecanismos extra-jurídicos de controlo desses factores – a boa governação, em termos gerais.

Essa compreensão do fenómeno sugere a estruturação de um quadro analítico segundo o qual, o fenómeno conceitualmente abstracto do conflito de interesses possa ser resgatado e analisado através dos seus efeitos empíricos mais visíveis, designadamente, as limitantes técnicas estruturais a nível dos agentes do sector público, a prática da corrupção a nível do sector público e a governação por parte dos governantes públicos. Como se argumentou na secção reservada ao quadro teórico conceitual, essa postura não deverá prejudicar a análise do fenómeno na perspectiva inversa, compreendendo-se a questão da falta de transparência como sendo igualmente uma resultante lógica ou consciente das limitações técnico-profissionais, da prática da corrupção e da má governação.

A perspectiva analítica parece mostrar-se adequada tanto para a análise e explicação do fenómeno do conflito de interesses, quanto para responder a segunda vertente dos objectivos do estudo, que é a de realizar uma avaliação objectiva do impacto do fenómeno do conflito de interesses a dois níveis: i) ao nível do desenvolvimento económico; e, ii) ao nível da implementação da legislação das normas, sobretudo no domínio da administração da terra e outros recursos naturais.

O diagrama que se segue apresenta esquematicamente as linhas da orientação analítica desenvolvida para o presente estudo.



Entendidos os factores limitação técnica estrutural, corrupção e má-governação como podendo ser simultaneamente efeito e causa do fenómeno do conflito de interesses, o quadro analítico procura ressaltar a dimensão do impacto do problema a nível da implementação das leis e das normas e a nível do desenvolvimento económico.

Trata-se de um quadro-analítico que não reivindica ser completamente rigoroso do ponto de vista da sua estruturação científica, apesar de resultar de um correspondente quadro teórico-conceitual.

Mas parece ser apropriado o bastante para capturar e explicar de forma válida

a realidade empírica representada pelo fenómeno do conflito de interesses, de acordo com os objectivos do estudo.

## **5. HIPÓTESES**

As reflexões acima desenvolvidas sugerem que a questão do conflito de interesses é complexa e mobiliza um conjunto de fenómenos ou factores que constituem a face empírica e visível e que podem ser considerados tanto sua causa, quanto seu efeito, sendo os mais claros as limitações técnico-profissionais dos actores envolvidos, a prática da corrupção e a má-governança que, por sua vez, se manifestam de forma intrinsecamente relacionada a falta de transparência. Tudo isso produz impactos tanto nos processos da administração da terra e dos recursos naturais, quanto na desenvolvimento económico do país.

Com esta noção sobre a questão de conflito de interesses, é possível estabelecer um corpo de hipóteses integradas e complementares sobre o fenómeno a dois níveis:

- a) O fenómeno de conflito de interesses manifesta-se através da falta de transparência dos actores nos processos de gestão da terra e dos recursos naturais. Por sua vez, tal falta de transparência pode ser considerada tanto causa, quanto efeito, de três factores:
  - i. Limitações técnico profissionais estruturais na gestão da terra e dos recursos naturais;
  - ii. Prática da corrupção; e,
  - iii. Má-governança
  
- a) O fenómeno de conflito de interesses produz impactos em duas dimensões:
  - i. A nível da implementação da legislação relativa a gestão da terra e dos recursos naturais
  - ii. A nível do desenvolvimento económico baseado na exploração da terra e dos recursos naturais.

No desenvolvimento da análise sobre o assunto procurar-se-á demonstrar estas hipóteses ao mesmo tempo em que explorarão ideias que possam constituir saídas e recomendações práticas para a solução ou mitigação do fenómeno de conflito de interesses.

## **6. METODOLOGIA**

O estudo foi desenvolvido em três etapas, designadamente, (i) a análise documental/bibliográfica; (ii) o trabalho de campo; e, finalmente, (iii) a análise e sistematização da informação colectada, incluindo a elaboração das recomendações.

### **6.1 A Análise Documental**

De um modo geral foram analisados os textos de legislação directamente ligada a questão do conflito de interesses e a questão mais geral dos direitos e deveres dos cidadãos como entidades individuais e/ou colectivas, e das entidades públicas, nos processos da administração da terra e dos recursos naturais em Moçambique, bem como a legislação afim e as políticas e orientações do governo nesse domínio.

Um conjunto de trabalhos de relatórios de pesquisas anteriormente desenvolvidas e que documentos analíticos sobre o direito e a administração da terra e dos recursos naturais, e sobre a questão de conflitos de interesses constituíram igualmente objecto de análise para o desenvolvimento do presente estudo.

### **6.2 O Trabalho de Campo**

O estudo foi realizado com base numa pesquisa de campo que contou com a definição prévia da amostra, tendo como base locais indicativos de predomínio do fenómeno em análise e com a aplicação criteriosa dos instrumentos de trabalho, incluindo guiões para a administração de entrevistas e para a orientação da observação directa.

#### **6.2.1 A Cobertura do Estudo**

O trabalho de campo foi realizado em 4 distritos, possibilitando uma cobertura mais ou menos representativa das regiões Norte e Sul do país, designadamente nos distritos de Mecufi e Macomia na província de Cabo Delgado e Massinga e Zavala na província de Inhambane, num período total de 30 dias, sendo 15 para cada uma das regiões.

Os quatro distritos investigados serviram essencialmente para a recolha de informação sobre os aspectos estruturais do fenómeno de conflito de interesses, sendo que os casos concretos ilustrativos do fenómeno provêm dos vários distritos das duas províncias.

O trabalho de campo a nível dos distritos incluiu visitas as comunidades locais nas aldeias e povoações, algumas das quais com experiências de implementação de projectos de desenvolvimento, onde foi possível colher informação sobre as percepções das

populações locais relativamente aos diferentes aspectos ligados a problemática do conflito de interesses.

Parte do trabalho de campo relativo a administração de entrevistas decorreu na cidade de Maputo, especialmente para as categorias de nível central e para grupos focais de debates de temas relativos a gestão da terra e outros recursos naturais, em diferentes oportunidades tais como seminários e capacitações.

Quanto a cobertura de entrevistas foi possível administrar o guião à diferentes actores (categorias) sociais previamente definidas com base em critérios de representatividade que pode ser considerada adequada para um estudo desta natureza e com estes objectivos.

## **6.2.2 Os Instrumentos de Trabalho**

### **Guião de Entrevistas**

Foram elaborados guiões para a orientar a administração de entrevistas semi-estruturadas para um conjunto de categorias sociais, num total de seis (06), reagrupadas dos diferentes actores apresentados na amostra do quadro n. , acima apresentado, nomeadamente, i) o Sector Executivo (Público); ii) as Comunidades Locais; iii) as Organizações da Sociedade Civil; iv) os Investidores Privados; v) o Sector Judiciário; e, vi) os Intelectuais.

### **Guião de Observação Directa (visita as instituições e a projectos de desenvolvimentos)**

Como meio de enriquecimento da informação colhida os investigadores tiveram a oportunidade de visitar instituições do sector público, onde foi possível, através da observação directa, avaliar o modelo de atendimento, o nível de acesso à informação, o grau de satisfação e, sobretudo, os comentários do público, e outros aspectos do ambiente envolvente que ajudam a criar uma visão crítica sobre o sector e, e particular, sobre a problemática em estudo.

Do mesmo modo, foi também possível visitar um projecto de desenvolvimento comunitário, tendo sido oportuno colher dos líderes e outros membros da comunidade percepções relativas ao acolhimento ao não dos seus interesses por partes das entidades públicas e privadas com as quais a comunidade se tem relacionado.

### **6.3 A Análise e Sistematização da Informação Colectada**

O processo de análise e sistematização da informação colectada foi orientado com base na definição de três principais etapas, a saber, a definição de uma perspectiva de análise que responde-se da melhor forma os objectivos do estudo, a definição de um quadro teórico-conceitual com base no qual o objecto de estudo pudesse ser delimitado e, finalmente, a definição de um quadro analítico que orientasse de um modo geral a sistematização da informação, procurando-se estabelecer um desenvolvimento coerente do processo analítico do plano teórico-conceitual ao plano da realidade empírica.

#### **6.3.1 Perspectiva de análise**

Em função dos objectivos do estudo, pareceu mais adequado a adopção de uma perspectiva de análise de carácter qualitativo, porém, com exemplos de casos da realidade empírica podendo receber tratamento quantitativo de modo a ilustrar de forma consistente as constatações e avaliações desenvolvidas em torno do fenómeno em estudo.

A inexistência de dados estatísticos ou informação quantitativa referente ao fenómeno do conflito de interesses em Moçambique ditou, em grande parte, essa postura metodológica relativa a definição de uma perspectiva de análise fundamentalmente qualitativa, mas reforçada por dados quantitativos construídos com base nos resultados do trabalho de campo.

## **7. RESULTADOS**

Com a realização do estudo foi possível obter resultados tanto práticos, quanto analíticos, de acordo com o previsto nos termos de referência do estudo. Os resultados serão apresentados em duas fases, se do a primeira referente ao que resultou do trabalho prático desenvolvido no terreno e, a segunda referente a análise de todo o material recolhido sobre o assunto.

### **7.1 Resultados do Trabalho de Campo**

Como referiu acima, o trabalho de campo foi realizado em quatro distritos de duas províncias, nomeadamente, os distritos de Mecufi a Macomia na província de Cabo Delgado, e os distritos de Zavala e Massinga, na província de Inhambane. A actividade incluiu visitas a algumas comunidades locais para a apreciação de processos de implementação de projectos de desenvolvimento e avaliação do impacto e/ou das percepções locais relativamente ao fenómeno do conflito de interesses.

Adicionalmente, foram administradas entrevistas a nível da cidade e província de Maputo com o objectivo de completar a amostra com o nível central e otimizar o conjunto de informação colectada.

O quadro abaixo indica com precisão a cobertura geográfica do trabalho de campo, estruturado em províncias, distritos e comunidades.

**Quadro n. 1. Amostra Geográfica do Trabalho de Campo**

Província	Distrito	Comunidade
Cabo Delgado	Pemba	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Direcção Provincial da Agricultura</li> <li>•Direcção Provincial do Turismo</li> <li>•Organizações da Sociedade Civil (iTC, AMA, Fórum Terra)</li> <li>•Investidores Privados</li> </ul>
	Mecufi	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Governo Distrital</li> <li>•Comité de gestão de Recursos Naturais na Sede do Distrito (em formação)</li> </ul>
	Macomia	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Projecto de Crédito de Carbono (EnviroTrading)</li> <li>•Comunidade de Bangala</li> </ul>
Inhambane	Inhambane	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Direcção Provincial da Agricultura</li> <li>•Direcção Provincial do Turismo</li> <li>•Direcção Provincial de Coord. Acção Ambiental</li> <li>•Investidores Privados</li> <li>•Organizações da Sociedade Civil (kulima)</li> </ul>
	Zavala	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Governo Distrital</li> <li>•Comité de Gestão de Recursos Naturais</li> <li>•Organizações da Sociedade Civil (Kulima)</li> <li>•Organizações Comunitárias de Base</li> </ul>
	Massinga	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Governo Distrital Comité de Gestão de Recursos Naturais</li> <li>•Comités de Gestão de Recursos Naturais</li> <li>•Organizações da Sociedade Civil (IRD e Organizações Comunitárias de Base)</li> </ul>
Maputo	Cidade de Maputo	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Instituições/Informantes Centrais ligados a administração da Terra</li> <li>•Investigadores e intelectuais na matéria</li> <li>•Material documental</li> </ul>
	Prov. de Maputo	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Investigadores e intelectuais na matéria</li> <li>•Material documental</li> </ul>

Em matéria de entrevistas foi possível administrar os guiões para pessoas representantes de todas as categorias profissionais previamente definidas, num total de 46, distribuídas conforme o quadro abaixo apresentado.

Quadro n. 2. Amostra de Entrevistados por Categoria Sócio-Profissional

	Categorias de Entrevistados	Nº. Entrevistas
01	Administrador Distrital / Secretário Permanente	4
02	Directores dos Serviços Distritais de Actividades Económicas	3
03	Chefes SPGC e SPFFB	3
04	Magistrados Judiciais e do Ministério Público	4
05	Investidores Privados	6
06	Agentes de Organizações não Governamentais	7
07	Figuras Representativas do Governo a Nível Central	3
08	Intelectuais Especializados na Matéria	5
09	Líderes e Membros das Comunidades Locais	7
10	Outros Actores	4
	<b>Total</b>	<b>46</b>

Para além destas categorias, foram entrevistados, informalmente, em grupos focais e em seminários e capacitações, alguns responsáveis e técnicos do sector público ligado a administração da terra e dos recursos naturais, tais como planificadores físicos, ligados também ao ordenamento territorial e a planificação e desenvolvimento rural, nas áreas do ambiente, turismo, agricultura, recursos minerais, etc.

Um grupo de agentes paralegais foi também entrevistado e pôde expressar suas opiniões relativamente a problemática do conflito de interesses que se faz sentir no exercício da suas actividades de defesa dos direitos das comunidades e dos cidadãos camponeses, e no posicionamento das suas organizações durante a advocacia e implementação de projectos de desenvolvimento rural.

O estudo, faz-se valer igualmente de um manancial bastante vasto de informações produzidas e colhidas durante experiências anteriores de pesquisa e formação em que o consultor teve a oportunidade participar.

## 7.2 Resultados do Trabalho Analítico

O trabalho analítico foi orientado para as preocupações esboçadas nos objectivos do estudo segundo os Termos de Referência. Nesse sentido, esta secção será estruturada em três principais partes, sendo a primeira dedicada a apresentação da situação actual do fenómeno do conflito de interesses em Moçambique, com base nas constatações empíricas do trabalho de campo desenvolvido nos quatro distritos e duas capitais provinciais, para além dos dados adicionais colhidos na cidade e província de Maputo.

De acordo com o quadro analítico especificamente desenvolvido para o efeito, isso será feita através da exposição e análise de situações de falta de transparência nos procedimentos dos funcionários públicos dos sectores ligados a administração dos recursos naturais, com destaque para as questões ligadas as limitações técnico-profissionais dos agentes devido a falta de formação adequada, a actos de corrupção e a má-governança, que, por sua vez, podem ser vistas como podendo ser simultaneamente causa e efeito do fenómeno do conflito de interesses.

Em segundo lugar, a análise deverá se concentrar no impacto que o fenómeno tem tido relativamente a implementação da legislação que regula o acesso e uso da terra e dos outros recursos naturais e ao processo geral do desenvolvimento baseado na exploração desses recursos, sobretudo ao nível das comunidades locais.

Finalmente procurar-se-á identificar possíveis soluções ou formas de mitigação dos efeitos negativos do fenómeno do conflito de interesses tanto através de projectos de intervenção directa, quanto através de acções indirectas no campo da administração da terra e outros recursos naturais.

### **7.2.1 A Demanda pela Terra e Outros Recursos Naturais em Moçambique**

A estabilidade política, social e económica que vem caracterizando o Estado moçambicano há quase 20 anos tem sido um inquestionável atractivo para o investimento económico nacional e internacional, grande parte do qual baseado na exploração da terra e outros recursos naturais.

A pressão por esses recursos tem sido desencadeada pelos diferentes actores económicos, designadamente, o Estado, o Sector Privado, as Comunidades Locais e as Organizações da Sociedade Civil, cada um com objectivos próprios, apesar das plataformas políticas e legais construídas a luz de um objectivo também comum, que é a busca do desenvolvimento sustentável e equitativo.

#### **O Estado**

Nesse sentido, o Estado tem se mostrado uma entidade com a necessidade de assegurar reservas de terra e outros recursos para fins de exploração económica directa e indirecta e criação de áreas de conservação de acordo com a actual demanda ecológica internacional pela manutenção da biodiversidade e pelo desenvolvimento sustentável.

Nas últimas duas décadas, o Estado tem vindo a recuperar as áreas de conservação, quase todas elas ocupadas já por grande número de famílias que se estendem das comunidades

locais rurais, e a criar novas, a medida que as avaliações do potencial ecológico dessas áreas o justificam.

A par desse processo, o Estado tem igualmente a necessidade de responder a demanda do chamado grande investimento privado, sobretudo de origem internacional, mas também nacional, nas áreas do turismo, da agricultura, das florestas, da cinegética, dos minerais, etc., de modo a promover um desenvolvimento económico maior e mais célere do país.

### **O Sector Privado**

O sector privado do grande investimento, como seria óbvio crer, surge como parte congénita da lógica da busca desenfreada do lucro. Os projectos de investimento turístico, florestal, mineiro, agrícola, cinegético, etc.. têm mostrado necessidade de extensões de terra que ocupam ilhas inteiras e outros territórios, incluindo concessões cujas áreas totais envolvem até cedes distritais ou parte delas, nos quais se podem identificar incidência clara de direitos adquiridos de uso e aproveitamento da terra das comunidades locais, tornando-se assim fontes reais e/ou potenciais de grandes conflitos.

Á este grupo junta-se o dos actores privados individuais, auto representados como sendo “a burguesia nacional”, sem capital de investimento propriamente dito, mas afectados pela febre da necessidade real e psicológica de reserva de terra para investimento futuro, programaticamente com base em parcerias com o grande investimento.

Este grupo de actores, normalmente bem esclarecido sobre o valor da terra e dos recursos naturais, tem lançado mãos das mais diversificadas estratégias para a aquisição e manutenção de grandes extensões de terras, mesmo sem capacidade real de implementação dos propostos planos de exploração.

Este pode ser considerado um grupo especial no contexto do fenómeno do conflito de interesses devido o seu posicionamento “estratégico” no *mercado* nacional: fazem parte dele indivíduos de influência política, jovens formados e informados, e pessoal da administração pública, sobretudo a ligada a gestão dos recursos naturais.

### **As Comunidades Locais**

As comunidades locais, por sua vez, desenvolvem o modelo costumeiro de ocupação do espaço, cuja lógica implica a disponibilidade de grandes extensões territoriais, como se pode depreender da própria definição jurídico-legal, tais como áreas habitacionais, áreas

agrícolas, cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão<sup>12</sup>.

Exercícios técnicos de “perícia” sobre a ocupação do território têm vindo a ser realizados tanto por parte do sector público (processos rotineiros e campanhas de fiscalização de DUATS e planos de exploração), quanto por parte de entidades não governamentais (estudos localizados sobre as delimitações das comunidades locais) e levantam reflexões relativamente ao que seria a melhor interpretação do conceito de Comunidade Local.

Seja como for, o facto atesta a existência de uma notável preocupação sobre a questão da dimensão das Comunidades Locais, uma vez que, em alguma hipótese, o conceito jurídico pode levar a sugerir a inexistência de “áreas livres e sem ocupantes” a nível do território nacional.

Logicamente, tal facto, implicaria o reconhecimento prévio dos direitos adquiridos das comunidades locais em face a qualquer pedido de investimento sobre uma “área nova”, o que pode servir de base de contraparte económica destas, e de algum modo inibir o fluxo do investimento dependente do aceso e uso dos recursos naturais.

O cenário produziu acesos debates durante os últimos anos, período em que aumenta a demanda dos grandes investidores, nacionais e internacionais, pela terra e outros recursos naturais, sobretudo devido a crise mundial na produção dos combustíveis fósseis e a possibilidade da sua superação com a produção dos bio-combustíveis. Enquanto a visão do sector público nacional tende para o confinamento das áreas comunitárias aos limites do espaço visivelmente ocupado pelas residências, pastagens e culturas agrícolas destas, a opinião das organizações da sociedade civil, com excepção sobretudo daquelas de cariz ambientalista, dado o dilema conservação *versus* uso (insustentável) dos recursos, tende para inclusão dos espaços contíguos conforme a interpretação mais literal da definição.

Por um lado as exigências “acrescidas” para a autorização dos pedidos de delimitação das áreas das Comunidades Locais (tendo em vista a titulação dos direitos destas), com base na alteração do artigo 35 do Regulamento da Lei de Terras<sup>13</sup> e, por outro, o reconhecimento dos direitos de uso e aproveitamento da terra das Comunidades Locais adquiridos por ocupação costumeira e a possibilidade do seu empenho em parcerias económicas com os requerentes de ‘grandes extensões de terra’, com base nos princípios

---

<sup>12</sup> Lei nº 19/97, de 1 de Outubro (Lei de Terras) in Serra, Carlos. *Colectânea de Legislação sobre a Terra*. CFJJ (Ministério da Justiça da República de Moçambique), Maputo, 2009.

<sup>13</sup> O Decreto nº 50/2007, de 16 de Outubro, altera o artigo 35 do regulamento da Lei de Terras, aprovado pelo decreto nº 66/98, de 8 de Dezembro.

plasmados na resolução 70/2008, de 30 de Dezembro<sup>14</sup>, parecem espelhar com alguma fidelidade a pressão que a terra e outros recursos naturais actualmente sofrem em Moçambique.

### **As Organizações da Sociedade Civil**

Finalmente, temos as Organizações da Sociedade Civil, cuja actuação tem consistido ou na aposta da conservação e uso sustentável dos recursos naturais ou na defesa dos direitos das comunidades locais. A actuação das Organizações da Sociedade Civil tem sido de tal modo vigorosa que, apesar dos seus discursos equilibrados com base na ideia do uso sustentável dos recursos naturais, não se têm encontrado exemplos que sejam claramente classificadas de forma consensual como sendo igualmente equilibradas nessas duas tendências “políticas” opostas.

A actuação das Organizações da Sociedade Civil tendem necessária e estruturalmente a reforçar o posicionamento dos outros actores, sobretudo o Estado por um lado e, por outro, as Comunidades Locais exacerbando assim o clima de pressão sobre os recursos naturais, independentemente dos nobres valores que aquelas defendem.

### **Os Casos de Macomia, Mecufi, Massinga e Zavala**

Os quatro distritos que foram alvo do presente estudo, designadamente Macomia, Mecufi, Massinga e Zavala reflectem o panorama de grande pressão pela terras e outros recursos naturais, bem como da conflitualidade que dele deriva: o problema dos conflitos homem X animal (ou fauna bravia), as instâncias turísticas e os conflitos com as comunidades de pescadores artesanais, o desenvolvimento de projectos de reflorestamento e a questão da precária sustentabilidade económica das populações, os grandes projectos agro-pecuários e o crescimento das áreas residenciais contíguas, as grandes reservas de áreas costeiras para futuros investimentos turísticos, a exploração florestal desenfreada e o incerto benefício das comunidades com base no retorno dos “20%”, os projectos de prospecção petrolífera e a ameaça de choques com as comunidades locais por falta de informação e sensibilização, incluindo a emergência de conflitos de terra na montagem das linhas sísmicas (offshore engineering), as limitações impostas aos processos de delimitação das terras das comunidades locais, constituem uma amostra de aspectos mais concretos da pressão pela terra e pelos outros recursos naturais experimentada nesses distritos e no resto do país.

---

<sup>14</sup> A Resolução nº 70/2008, de 30 de Dezembro, aprova os Procedimentos para a Apresentação e Apreciação de Propostas de Investimento Envolvendo Extensão de Terra Superior a 10.000 Hectares.

No quadro que se segue, procura-se apresentar de forma mais sistemática os principais tipos de projectos que em cada um dos distritos representam a disputa dos diferentes actores económicos pela terra e pelos outros recursos naturais.

**Quadro nº 3. Amostra de Tipos de Projectos e os Problemas deles Decorrentes, por Distrito Pesquisado.**

DISTRITO	TIPO DE PROJECTOS	PROBLEMAS
Macomia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turismo</li> <li>• Bioconservação e Ecoturismo</li> <li>• Áreas de Conservação</li> <li>• Agricultura</li> <li>• Exploração Florestal</li> <li>• Reflorestamento</li> <li>• Delimitação de Terras Comunitárias</li> <li>• Projectos de Prospecção Petrolífera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflitos Investidor x Comunidades de Pescadores Artesanais</li> <li>• Conflitos Homem x Animal (ou Fauna Bravia)</li> <li>• Conflitos de terra Investidor x Comunidades</li> <li>• Conflitos de terra Estado x Comunidades</li> <li>• Problemas de Sustentabilidade dos sistemas produtivos locais</li> </ul>
Mecufi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Turismo (reservas de terras)</li> <li>• Agropecuária</li> <li>• Projectos Delimitação de Terras Comunitárias</li> <li>• Agricultura</li> <li>• Projecto de Reserva Faunística</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflitos de terra Estado x Comunidades Locais</li> <li>• Conflitos de terra Investidor x Comunidades Locais</li> <li>• Conflitos Homem x Animal (ou Fauna Bravia)</li> <li>• Conflitos de exploração florestal Investidor x Comunidades Locais</li> </ul>
Massinga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Projectos Turísticos</li> <li>• Agricultura (projecto de replantio de coqueiros)</li> <li>• Agropecuária</li> <li>• Exploração Florestal</li> <li>• Indústria Pesqueira (artesanal)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflitos de terra Investidores x Comunidades Locais</li> <li>• Conflitos pesqueiros</li> <li>• Conflitos de exploração florestal Investidor x Comunidades Locais</li> </ul>
Zavala	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agropecuária</li> <li>• Turismo</li> <li>• Ecoturismo</li> <li>• Bio-combustíveis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflitos de terra Investidores x Comunidades Locais</li> <li>• Conflitos de terra Investidores x Associações agropecuárias locais</li> </ul>

Como se sugeriu acima, o notório movimento de alteração e reforço legislativo em torno da terra e dos outros recursos naturais, registados nos últimos 3 anos, e que incidem fundamental e directamente sobre a regulação do acesso e uso desses recursos, tais como os já referidos Decreto nº 50/2007, de 16 de Outubro, que altera o artigo 35 do Regulamento da Lei de Terras, Lei nº 19/2007, de 18 de Julho (Lei do Ordenamento do Território), e seu Regulamento, Resolução 70/2008, de 30 de Dezembro, aprova os Procedimentos para a Apresentação e Apreciação de Propostas de Investimento Envolvendo Extensão de Terra Superior a 10.000 Hectares, etc., parece constituir prova inequívoca da pressão que os recursos actualmente sofrem por parte de todos os sectores económicos em Moçambique.

### 7.2.2 O Quadro Legal sobre o Conflito de Interesses em Moçambique

Não existe na República de Moçambique alguma lei que norme especificamente a questão do conflito de interesses. No entanto, é possível identificar um grande conjunto de legislação dispersa que, de forma mais ou menos parcial, regula os inúmeros aspectos que perfazem o fenómeno.

É importante referir que se procede actualmente a análise de toda essa legislação dispersa que de algum modo trata da questão do conflito de interesses, no contexto da revisão da Lei 6/2004, de 17 de Junho – a Lei anti-corrupção, que reforça o quadro legal de combate a corrupção e participação económica ilícita, num processo a ser conduzido pela Unidade Técnica da Reforma Legal (UTREL) e promovido pelo centro de Integridade Pública (CIP).

Uma selecção de cerca de 20 leis, instrumentos jurídicos e políticas orientadoras da referida legislação trazem o essencial dos dispositivos normativos da problemática do conflito de interesses e espelham de forma clara a dispersão que caracteriza o seu status normativo em Moçambique. A legislação seleccionada para espelhar essa situação é a seguinte<sup>15</sup>:

- **Constituição da República de Moçambique** (Aprovada pela Assembleia da República em 16 de Novembro de 2004)

Em termos de estruturação geral do quadro normativo nacional a Constituição da República estabelece um os ideais de justiça social, equidade, igualdade, cidadania, etc., através dos quais se pode depreender a necessidade de uma gestão da sociedade orientada para a protecção e desenvolvimento do bem público (e privado), o que em termos práticos, exige a adopção de uma metodologia que, dentre outras coisas, consiste em se prevenir que os interesses individuais se sobreponham aos interesses públicos.

Em termos mais concretos expressam-se comandos normativos referentes a “justiça social e a criação do bem-estar material, espiritual de qualidade de vida dos cidadãos, promoção do desenvolvimento equilibrado, económico, social e regional do país, defesa e promoção dos direitos humanos e da igualdade dos cidadãos perante a Lei, reforço da democracia, da liberdade, da estabilidade social e da harmonia social e individual”.

---

<sup>15</sup> Veja Issa, Abdul Carimo. *Conflito de Interesses*. Palestra in Busines Breakfast. Instituto de Directores de Moçambique (IOD). Maputo, Fevereiro de 2010.

Ainda mais especificamente, a Constituição da República de Moçambique define as restrições, incompatibilidades, elegibilidade e competências gerais relativas ao exercício de funções públicas por parte dos cidadãos, os deveres dos cidadãos para com a comunidade de defender e conservar o bem público e comunitário, a estrutura e modo de funcionamento gerais de entidades que actuam em esfera pública nos domínios político, social e económico, o sistema de atribuições dos órgãos centrais do Estado e outros aspectos da orgânica geral do Estado.

O princípio de separação e interdependência dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de modo a assegurar-se a devida soberania na actuação destes órgãos pode ser considerado, do ponto de vista estrutural, a principal e mais consistente abordagem da Constituição da República em relação a prevenção do fenómeno de conflito de interesses.

- **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (CNUAC)**

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção foi adoptada a 31 de Outubro de 2003, em Nova York. O nº 5 do artigo 8 dessa Convenção, que versa sobre “*código de conduta para os agentes públicos*” estabelece que “*cada Estado Parte deverá em conformidade com os princípios fundamentais do seu direito interno, ... estabelecer medidas e sistemas que imponham aos agentes públicos o dever de declarar as suas actividades externas, a actividade profissional, os investimentos, activos e presentes ou benefícios substanciais susceptíveis de criar um conflito de interesses no desempenho das suas funções de agente público.*”

A questão central aqui diz respeito ao facto de, de forma clara, a Convenção constituir um instrumento de prevenção do fenómeno de conflito de interesses orientando-se para algumas das suas manifestações mais visíveis, designadamente a corrupção e falta de transparência, o que procura fazer com base na institucionalização de mecanismos ou sistemas de declaração de bens dos agentes e funcionários públicos a nível dos Estados Parte.

- **Protocolo da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) sobre a Corrupção**

O Protocolo da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral sobre a Corrupção foi adoptado pela República de Moçambique. A alínea a) do artigo 4 do Protocolo estabelece que “*Cada Estado Parte compromete-se a adoptar medidas que visem criar, manter e reforçar padrões de conduta para o exercício correcto, honroso e apropriado de funções públicas ...*”

Assim como ocorre relativamente aos princípios gerais da Constituição da República de Moçambique, pode-se depreender daqui a orientação normativa de criação de modelos de gestão da coisa pública que previnam a sua sobreposição pelos interesses privados.

- **Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho** (Lei anti-corrupção – reforça o quadro legal de combate a corrupção e participação económica ilícita) – Em revisão

Da legislação ordinária em vigor em Moçambique a Lei n.º 6/2004, de 17 de Junho, que tem por objecto o reforço do quadro legal vigente para o combate aos crimes de corrupção e participação económica ilícita, mais conhecida por “Lei anti-corrupção”, parece ser uma das mais representativas em matéria de prevenção e combate ao fenómeno de conflito de interesses.

Isso revela a estreita relação existente entre os dois fenómenos e talvez seja exactamente por isso que tem havido a tendência de se abordar, inclusive sob o ponto de vista jurídico, a problemática do conflito de interesses a luz da legislação relativa ao combate a corrupção.

Com efeito, esta lei encontra-se actualmente em revisão, num trabalho a ser desenvolvido pela Unidade Técnica de Reforma Legal (UTREL) por iniciativa do Centro de Integridade Pública (CIP). Dando um passo em frente em relação a lei actual, a nova proposta de lei já inclui um artigo especificamente dedicado a questão do conflito de interesses, embora se restrinja a sua remissão às “regras de conflito de interesses estabelecidas na legislação em vigor” – não existindo, no entanto, nenhuma lei própria para o efeito – e ao estabelecimento da sanção de até dois anos de prisão e multa correspondente ao empregado público que as violar.

De uma forma mais específica, relativamente ao conflito de interesses, a “Lei anti-corrupção” estabelece em sede dos princípios gerais que dirigentes, funcionários ou empregados do Estado ou das autarquias locais, das empresas públicas, das empresas privadas em que sejam participadas pelo Estado ou das empresas concessionárias de serviços públicos, no exercício das suas funções, subordinam-se aos princípios da legalidade, não discriminação, imparcialidade, ética, publicidade e justiça, e que em caso de lesão do património ou do interesse público ou privado como resultado de alguma acção ou omissão há lugar a indemnização pelos danos causados. No caso de enriquecimento ilícito por essa via estes perdem a favor do estado os bens ou valores acrescidos ao seu património.

O âmbito de aplicação desta lei é igualmente extensiva a todos os indivíduos quanto induzam, contribuam ou tirem proveito da prática dos crimes nela enunciados, ou seja, os crimes relativos a corrupção e participação económica ilícita.

Estas disposições da Lei anti-corrupção revelam a sua orientação clara e directa para algumas das principais características que estruturam o fenómeno de conflito de interesses e que constituem a sua faceta mais visível, designadamente a corrupção e as acções e/ou omissões que resultam na falta de transparência dos processos.

Essa tendência é também notória pelo facto da Lei mobilizar igualmente institutos jurídicos tais como a obrigatoriedade relativa a “declaração de bens” por parte dos servidores públicos mais passíveis de contraírem situações de conflito de interesses, tais como os dirigentes e decisores, a “fundamentação dos actos administrativos” relativos aos direitos, deveres e interesses protegidos por lei, bem como as questões de caracterização e classificação dos vários tipos de corrupção, estabelecimento de sanções e de procedimentos, mecanismos de protecção dos denunciadores e a orgânica da resposta institucional ao fenómeno da corrupção.

Para além disso, para a sua operacionalização, a Lei foi também objecto de regulamentação, através do Decreto n.º 22/2005, de 22 de Junho, que incidiu fundamentalmente sobre os aspectos acima realçados.

Enquanto a Lei anti-corrupção possui um carácter algo mais abrangente, a legislação conexas tende a incidir sobre aspectos específicos dos principais quadros de relações sociais no qual se podem desenhar com grande frequência cenários de conflito de interesses tanto na esfera pública, quanto na esfera do direito privado.

Essa legislação é essencialmente composta pelos seguintes instrumentos:

- **Lei n.º 4/90, de 26 de Setembro** (Estabelece normas de conduta, deveres e direitos dos dirigentes superiores do Estado);
- **Decreto n.º 5/92 de 27 de Fevereiro** (regulamenta a execução da Lei n.º 4/90, de 26 de Setembro, e estabelece regras e procedimentos adequados a sua efectivação – Atenção: revogado pelo Decreto n.º 55/2000, de 27 de Dezembro)
- **Lei n.º 21/92, de 31 de Dezembro** (estabelece os direitos e deveres do Presidente da República em exercício e após cessação de funções)

- **Lei n.º 7/98, de 15 de Julho** (estabelece as normas de conduta aplicáveis aos titulares de cargos governativos e explicita os seus deveres e direitos, reconhecendo as exigências especiais do seu exercício)
- **Lei n.º 15/99, de 1 de Novembro** (regula o estabelecimento e o exercício da actividade das instituições de crédito e sociedades financeiras – Lei do Comércio Bancário)
- **Decreto n.º 48/2000, de 5 de Dezembro** (regulamenta a Lei 7/98 de 15 de Junho)
- **Decreto n.º 55/2000, de 27 de Dezembro** (Delega ao Ministério da Administração Estatal competência para providenciar as diligências necessárias para a execução dos preceitos legais contidos na Lei n.º 4/90, de 26 de Setembro e revoga o Decreto n.º 5/92, de 27 de Fevereiro)
- **Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro** (aprova as normas de funcionamento dos Serviços da Administração Pública e revoga o Decreto n.º 36/89, de 27 de Novembro)
- **Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro** (cria o Sistema de Administração Financeira do Estado – Lei do SISTAFE)
- **Lei n.º 15/2002, de 26 de Junho** (Lei de Bases do Sistema Tributário)
- **Lei n.º 9/2004, de 21 de Junho** (altera e actualiza a Lei n.º 15/99, de 1 de Novembro)
- **Decreto n.º 56/2004, de 10 de Dezembro** (aprova o Regulamento da Lei n.º 15/99 de 1 de Novembro)
- **Decreto-Lei n.º 2/2005, de 27 de Dezembro** (Código Comercial)
- **Decreto n.º 19/2005, de 22 de Junho** (aprova o regulamento do Procedimento de Fiscalização Tributária)
- **Decreto n.º 28/2005, de 23 de Agosto** (aprova o Estatuto do Gestor Público)
- **Decreto 59/2005**, (sobre Procurement)

- **Lei n.º 14/2009, de 17 de Março** (aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado - EGFAE)
- **Decreto 62/2009, de 8 de Setembro** (aprova o Regulamento da Lei 14/2009, de 17 de Março – Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado)
- **Lei 30/2009, de 29 de Setembro** (aprova o Estatuto do Deputado)
- **Declarações do Presidente da República e Programas de Governo**

Para além dos instrumentos de cariz jurídico-normativos existem igualmente posicionamentos políticos inscritos em programas de governação e planos de desenvolvimento que se apresentam mais ou menos directamente ligados a prevenção da questão do conflito de interesses através da luta contra a corrupção, na promoção da boa governação e de outras medidas afins.

Todos esses instrumentos são elaborados de forma alinhada entre si e obedecendo aos comandos constitucionais e das normas ordinárias, de forma a poder-se garantir a sua efectivação harmoniosa.

De um modo geral pode-se considerar que estes instrumentos constituem uma boa amostra do principal conteúdo do quadro jurídico e normativo que responde ao fenómeno de conflito de interesses em Moçambique, nas suas mais variadas manifestações concretas.

Os aspectos mais directamente ligados a questão do conflito de interesses, que constam da legislação acima apresentada dizem respeito a:

### **O Conceito Legal de Conflito de Interesses**

A legislação não apresenta algum conceito em particular, específico do fenómeno ou da situação de conflito de interesses. No entanto, o significado de conflito de interesses é facilmente identificável através dos aspectos mais concretos com os quais essa legislação o relaciona.

Assim encontramos na legislação analisada um vínculo “natural” entre a ideia de conflito de interesses e aspectos como incompatibilidade e impedimentos dos agentes públicos ou privados de exercerem determinados cargos ou de participarem em determinados processos, por se entender que neles estes seriam portadores de interesses mais ou menos

personais que se encontram em oposição aos interesses da(s) colectividade(s) que representam.

Quer dizer, através da legislação em vigor em Moçambique, incluindo portanto toda a matéria normativa internacional ratificada pela República de Moçambique, o fenómeno de conflito de interesses não possui um conceito próprio, devendo, no entanto, referir-se fundamentalmente, aos casos em que os interesses mais ou menos pessoais dos agentes públicos ou privados se encontram em oposição aos legítimos interesses da(s) colectividade(s) que estes representam.

### **Definição de Incompatibilidades e Impedimentos**

A operacionalização da resposta jurídico-legal ao fenómeno do conflito de interesses na legislação moçambicano inclui a definição de um conjunto de incompatibilidades e impedimentos a que os agentes públicos e privados devem respeitar nos quadros de relações sociais em que se encontram.

A nível do domínio público, por exemplo, a legislação define um “sistema” de incompatibilidades e impedimentos aplicáveis aos mais variados cargos, desde o de Presidente da República até ao de Chefe do Posto Administrativo, passando pela classe de deputados, magistrados, diplomatas e de representantes das empresas públicas participadas pelo Estado.

No contexto do sector privado, a legislação comercial estabelece igualmente balizas relativas a actuação, aos direitos e aos deveres dos representantes dos interesses colectivos aos diferentes níveis, de modo a impedir que interesses pessoais destes se sobreponham aos interesses colectivos dos cidadãos por estes representados.

Nesse sentido, para além das incompatibilidades respeitantes a ocupação de cargos públicos ou privados, são também recorrentes na legislação questões mais específicas tais como requisitos para participações económicas em empresas, desempenho de actividades profissionais públicas ou privadas e intervenção em processo administrativo, acto ou contrato, do direito público ou privado.

### **Estabelecimento do Princípios da Garantia de Isenção e Imparcialidade**

Grande parte das questões de incompatibilidade e impedimentos que constam da legislação nacional ligada ao fenómeno de conflito de interesses são tratadas por vezes de forma indiscriminada com as questões de isenção e imparcialidade. São, na verdade,

parte do mesmo fenómeno, que concorrem para o estabelecimento de uma situação de transparência e justiça social na gestão das coisas pública e privada.

De acordo com a legislação analisada estabelecesse que os funcionários devem abster-se do envolvimento em processos em que os seus interesses, os interesses de indivíduos com quem se encontrem em certa relação de grau de parentesco, ou os interesses de indivíduos particulares por si representados estejam em conflito com os interesses da organização que representam.

A nível do sector público “A imparcialidade impõe que os funcionários e agentes do Estado se abstenham de praticar actos ou participar na prática de actos ou contratos administrativos, nomeadamente de tomar decisões que visem interesse próprio, do seu cônjuge, parente ou afim, bem como de outras entidades com as quais possa ter conflito de interesse, nos termos da lei”<sup>16</sup>.

Ou seja, “o agente da Administração Pública deve pedir dispensa de intervir no procedimento, acto ou contrato quando ocorre circunstância em virtude do qual possa suspeitar-se da sua isenção ou da rectidão da sua conduta”, de modo a que os princípios de garantia de Isenção e imparcialidade sejam observados<sup>17</sup>.

### **Obrigatoriedade de Fundamentação das Decisões**

Para demonstrar transparência, isenção e imparcialidade, inclusive revelando que não está em causa nenhum conflito de interesse “a Administração Pública deve fundamentar os seus actos administrativos que impliquem designadamente o indeferimento do pedido ou a revogação, alteração ou suspensão de outros actos administrativos anteriores”<sup>18</sup>.

A fundamentação dos actos administrativos é também, e logicamente, considerada na legislação nacional um importante meio de combate a corrupção, pois diminui o potencial de ilicitude na gestão dos direitos e deveres dos cidadãos.

A legislação obriga a que especificamente sejam fundamentados os seguintes actos administrativos, para efeitos directos de combate a corrupção e prevenção do conflito de interesses, que afectem os direitos e deveres dos cidadãos, interesses legalmente protegidos e demanda de direitos dos cidadãos.

---

<sup>16</sup> Decreto n. 30/2001, de 15 de Outubro (Lei das normas de funcionamento dos Serviços da Administração Pública)

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Ibidem.

A obrigatoriedade de fundamentação dos actos administrativos é considerada de tal forma importante que a sua falta, ou a adopção de fundamentos obscuros, contraditórios ou insuficientes é altamente susceptível de desconfiança de falta de isenção, imparcialidade e de existência de conflito de interesses. Nesse sentido, exige-se nos termos da lei que esta seja expressa “através de sucinta exposição de facto e de direito da decisão.

### **Definição de Regras de Conduta para os Funcionários e Agentes do Estado**

A nível da Administração Pública a legislação em vigor estabelece um conjunto de regras de conduta para os funcionários e agentes, e para os titulares de cargos governativos, de modo a acautelar a prevenção e combate aos fenómenos do conflito de interesses, a corrupção e outros correlatos.

Assim, dos funcionários e agentes do Estado espera-se o cumprimento dos seguintes deveres, dentre outros: Respeitar a Lei; Não cumprir ordens e instruções ilegais; Advertir sobre as ilegalidades; Advertir sobre erros no processo de trabalho; Não discriminar os cidadãos; Não praticar nepotismo; Não praticar actos administrativos que privilegiem interesses estranhos ao do Estado; Não se servir das funções que exerce em benefício próprio ou em prejuízo de terceiros; Não praticar a corrupção; Promover a confiança do cidadão na Administração Pública, na justiça, na legalidade e na imparcialidade através do atendimento pontual e com base na isenção<sup>19</sup>.

Dos titulares de cargos governativos espera-se o cumprimento dos seguintes deveres, dentre outros: Colocar os interesses nacionais acima de quaisquer outros; Não utilizar a influência ou poder conferido pelo cargo para obter vantagens pessoais, proporcionar favores ou benefícios indevidos a terceiros; Garantir Justiça e Imparcialidade nas decisões que emitir e actos que praticar; intervir em todos os casos em que se verifique injustiça ou preterição dos direitos dos cidadãos, com vista a reparar ou prevenir os interesses ou direitos violados, em estrita observância da lei<sup>20</sup>.

A nível do sector privado, os princípios da garantia da isenção e imparcialidade, bem como o conjunto de impedimentos e incompatibilidades que ali vigoram, e que aqui foi já feita a devida referência, são igualmente fontes de regras de conduta para os agentes do sector. Algumas dessas regras de conduta mais específicas e que de algum modo se relacionam com a questão do conflito de interesses referem-se aos critérios sobre

---

<sup>19</sup> Veja Lei n. 14/2009, de 17 de Março e Decreto n. 62/2009, de 8 de Setembro (Estatuto Geral e Regulamento dos Funcionários e Agentes do Estado)

<sup>20</sup> Veja Lei n. 7/98, de 15 de Julho (estabelece as normas de conduta aplicáveis aos titulares de cargos governativos e explicita os seus deveres e direitos, reconhecendo as exigências especiais do seu exercício)

beneficiação de empréstimos e investimentos por parte das sociedades de façam parte; concorrência através de exercício de actividade abrangida, pelo objecto da sociedade a que pertença; restrições nos negócios entre as sociedades e seus administradores; restrição ao direito de voto dos sócios por conflito de interesses com a sociedade; etc.<sup>21</sup>.

### **Estabelecimento de um Sistema de Declaração de Bens**

Um outro importante mecanismo de operacionalização da legislação sobre a questão de conflito de interesses consiste no estabelecimento de um sistema de declaração de bens para os ocupantes de certos cargos cujo exercício implica a observância de procedimentos transparentes, imparciais e isentos, de modo que o desenvolvimento económico e material dos ocupantes desses cargos e das instituições que estes representam não se prejudiquem mutuamente por oposição de interesses.

O sistema de declaração de bens, nesse sentido, pode ser visto como um mecanismo com grande potencial para apoiar a fiscalização das actividades desenvolvidas pelos ocupantes dos referidos cargos, uma vez que facilitam a averiguação da licitude ou ilicitude da sua acumulação ou do seu desenvolvimento material, contribuindo igualmente para o combate a corrupção.

A nível da legislação analisada ressalta que os sectores público e privado – no caso das empresas participadas pelo Estado – regem-se por normas que obrigam a declaração de bens para o exercício de cargos de tomada de decisão. A Lei estabelece que “a posse e o exercício de funções públicas com competências decisórias no aparelho de Estado, na administração autárquica, nas empresas e instituições públicas, assim como a posse dos representantes do Estado nas empresas privadas participadas pelo Estado, são condicionadas à apresentação de declaração de bens e valores que compõem o património do empossado, a fim de a ser depositada em arquivo próprio do serviço...[podendo] ser requisitada para procedimento disciplinar ou criminal”<sup>22</sup>.

Assim como ocorre no caso do “sistema” de incompatibilidades e impedimentos a obrigatoriedade de declaração de bens é igualmente aplicável aos ocupantes dos mais variados cargos, desta feita, desde o de Presidente da Assembleia da República até ao de Chefe do Posto Administrativo, passando por todo o elenco governativo e pela classe de deputados, magistrados e diplomatas (para além dos representantes das empresas públicas participadas pelo Estado).

---

<sup>21</sup> Veja Decreto-Lei n. 2/2005, de 27 de Dezembro ( Código Comercial) e Lei n. 15/99, de 1 de Novembro (Lei do comércio bancário)

<sup>22</sup> Lei 6/2004, de 17 de Junho (Lei anti-corrupção)

A declaração inclui informações sobre posse referentes a bens “imóveis, móveis e semoventes, dinheiro, títulos e acções, localizados no país ou no exterior, podendo leis e regulamentos específicos estenderem a abrangência da declaração aos bens dos cônjuges ou companheiros, filhos e outras pessoas que vivam sob a dependência económica do declarante, ficando excluídos das declarações de bens apenas os objectos e utensílios de uso doméstico”<sup>23</sup>.

### **Estabelecimento de Sistemas de Fiscalização**

A legislação aplicável aos actos que se enquadram no fenómeno de conflito de interesses inclui mecanismos ou sistemas de fiscalização da gestão financeira pública (Sistema de Administração Financeira do Estado – SISTAFE) e do sistema tributário nacional.

O SISTAFE pretende estabelecer e harmonizar “regras e procedimentos de programação, gestão, execução e controlo do erário público, de modo a permitir o seu uso eficaz e eficiente, bem como produzir a informação de forma integrada e atempada, concernente à administração financeira dos órgãos e instituições do Estado”<sup>24</sup>.

O procedimento de fiscalização tributária, por sua vez, “visa a verificação as realidades tributárias, do cumprimento das obrigações tributárias e a prevenção das infracções tributárias”<sup>25</sup>.

Essa legislação pode ser mobilizada sempre que gestores públicos ou privados pratiquem actos que concorram para o seu enriquecimento ilícito ou ostentem opulência que possa ser considerada indiciária de prática de ilegalidades.

Num ambiente em que o sistema de declaração de bens é fiável e acompanhado de outros meios auxiliares de gestão de informação a fiscalização tributária e/ou os dados oferecidos pelo SISTAFE podem ser usados para oferecer dados conclusivos e seguros sobre a prática ou não de corrupção, de desvio de fundos, de sonegação fiscal, falta de isenção e imparcialidade, etc., por parte dos gestores públicos ou privados.

O SISTAFE vem sendo progressivamente implementado mas a sua vigência não é ainda plena no âmbito das instituições do Estado, para o qual foi concebido. Nos termos da lei, o SISTAFE terá também como âmbito de implementação “as instituições do Estado com autonomia administrativa e financeira, ... A Lei aplica-se também as autarquias e

---

<sup>23</sup> Vela Lei 4/90, de 26 de Setembro (estabelece normas de conduta, deveres e direitos dos dirigentes superiores do Estado), Lei 6/2004, de 17 de Junho (Lei anti-corrupção)

<sup>24</sup> Lei n. 9/2002, de 12 de Fevereiro (Lei do SISTAFE)

<sup>25</sup> Ver Lei 19/2005, de 22 de Junho (Regulamento do Procedimento de Fiscalização Tributária)

empresas do Estado, excepto no tocante a prestação de contas, que se rege por legislação específica”<sup>26</sup>.

Já a Lei de bases do sistema tributário, bem como o regulamento do procedimento de fiscalização tributária aplicam-se universalmente as entidades públicas e privadas, colectivas e individuais. Nos termos da lei, o regulamento “pode abranger, em simultâneo com os sujeitos passivos e demais obrigados tributários cuja situação tributária se pretenda averiguar, os substitutos e responsáveis solidários ou subsidiários, os sócios das sociedades abrangidas pelo regime de transparência fiscal ou quaisquer outras pessoas que tenham colaborado nas infracções tributárias a averiguar”<sup>27</sup>.

Os princípios de legalidade, transparência, publicidade, imparcialidade, isenção, impedimento, incompatibilidade, fundamentação das decisões, etc., que fazem parte da legislação em geral e em particular da legislação que constituem resposta ao fenómeno de conflito de interesses são também observados no contexto das leis relativas a fiscalização da gestão da coisa pública e do sistema tributário em geral.

### **Estabelecimento de um Sistema de Sanções**

As leis acima elencadas apresentam, todas elas, indicações relativas as sanções decorrentes da sua infracção. Embora muitas delas sejam simplesmente remissivas as punições “nos termos da lei”, pode-se dizer considerar que a referência geral as sanções se faz sempre presente.

Parte dessa legislação é mais incisiva e refere-se as penas concretas a que os infractores se encontram sujeitos. É, por exemplo, o caso da lei 6/2004, de 17 de Junho (Lei anti-corrupção).

Seja como for, em situações de vigência de um regime de “plena legalidade” não seria possível argumentar sobre a impossibilidade de aplicação de sanções relativas as infracções ligadas a questão de conflito de interesses por eventual insuficiência normativa ou mesmo regulamentar.

### **7.2.3 O Quadro Legal sobre o Acesso e Uso da Terra e dos Recursos Naturais em Moçambique e a Questão do Conflito de Interesses**

O Estado Moçambicano desenvolveu e tem vindo a aprimorar o quadro legal que regula o acesso e uso dos recursos naturais. Dada a transversalidade do fenómeno de conflito de

---

<sup>26</sup> Lei n. 9/2002, de 12 de Fevereiro (Lei do SISTAFE)

<sup>27</sup> Ver Lei 19/2005, de 22 de Junho (Regulamento do Procedimento de Fiscalização Tributária)

interesses, ou dos factores através dos quais este se manifesta e lhe dão visibilidade, com especial destaque para a questão da corrupção, e assim, do âmbito de aplicação das normas que os regulam, as leis específicas sobre os diferentes domínios das relações sociais devem ser elaboradas obedecendo-se o requisito mínimo alinhamento a essas normas. Nesses termos o conjunto de Políticas, Leis, Regulamentos, Decretos e Resoluções, incluindo a própria Constituição da República, que tratam da matéria do direito e da administração da terra e dos recursos naturais, constituem em si recursos jurídico-legais de algum modo recorrentes a abordagem da questão do conflito de interesses.

Nos seus princípios gerais, depreende-se expressamente que toda essa legislação procura tem como objectivo central estabelecer o equilíbrio no acesso e uso dos recursos naturais por parte dos diferentes actores que deles nutrem algum interesse, havendo assim a necessidade óbvia de se acautelar uma administração desses recursos que salvguarde os diversos interesses, ou seja, uma administração que seja transparente, e mais especificamente, que seja tecnicamente correcta, que não seja viciada em actos de corrupção e que seja baseada em princípios da boa-governança.

Assim, a todas as questões relativas ao fenómeno de conflito de interesses que em sede da legislação específica que regula o acesso e uso dos recursos naturais não poderem ser tratadas, deve-se aplicar, conforme o caso, as leis específicas sobre a matéria.

#### **7.2.4 A Questão do Conflito de Interesses na Administração da Terra em Moçambique**

Como se sugere na secção relativa ao quadro teórico-conceitual, a problemática do conflito de interesses corresponde a um fenómeno altamente transversal tanto no que respeita aos actores sociais envolvidos, quanto do que respeita as áreas e sectores de actividade, bem como os espaços físico-geográficos, na medida em que existe em potencial, onde quer que se estabeleça uma relação socio-jurídica entre os actores sociais, especialmente no domínio da demanda por bens escassos, como é o caso da terra e outros recursos naturais.

Em Moçambique, a situação não seria diferente. Os vários actores do sector público, comunitário, da sociedade civil e privados, nos seus diferentes ramos de actividade, aos diferentes níveis de intervenção, experimentam situações da vida profissional que constituem amostras dos diferentes tipos ou categorias do fenómeno de conflito de interesses.

No desenvolvimento desta pesquisa a observação do fenómeno centrou-se fundamentalmente nas instituições da Administração Pública pelas razões óbvias de particular obrigatoriedade de cometimento destas relativamente às questões constitucionais ligadas aos direitos fundamentais do cidadão tais como igualdade, equidade, justiça social, etc. No entanto, o cruzamento da informação permitiu constatar, igualmente, a manifestação do fenómeno nos diferentes sectores.

As entrevistas com as diferentes categorias socioprofissionais revelaram o conhecimento destes sobre um vasto conjunto de problemas que perfazem o fenómeno de conflito de interesses, vividos sobretudo a nível do sector público, e que como tais, estão intimamente relacionados com os factores que, de acordo com o quadro analítico do estudo, categorizamos como limitação técnica estrutural do sector público, corrupção e má-governança.

Como espelha a matriz geral apresentada no quadro abaixo (quadro n.º 4), alguns aspectos levantados sobre a questão do conflito de interesses estão visivelmente relacionados uns com os outros, podendo fazer parte de diferentes categorias ou factores, que, por sua vez, também se relacionam, e só do ponto de vista analítico é que podem ser vistos de forma separada.

A matriz mostra que a tendência de maior concentração dos aspectos levantados situa-se em torno do factor Limitação Técnica Estrutural, enquanto a de menor concentração é relativa à questão da corrupção.

Sem a presunção de medir a importância de cada um dos factores em relação ao fenómeno de conflito de interesses e para o bom funcionamento das instituições públicas, pode-se dizer que a diversidade de aspectos a ser levada em conta na análise do fenómeno e na implementação das medidas para a sua mitigação é maior, onde maior for a sua concentração.

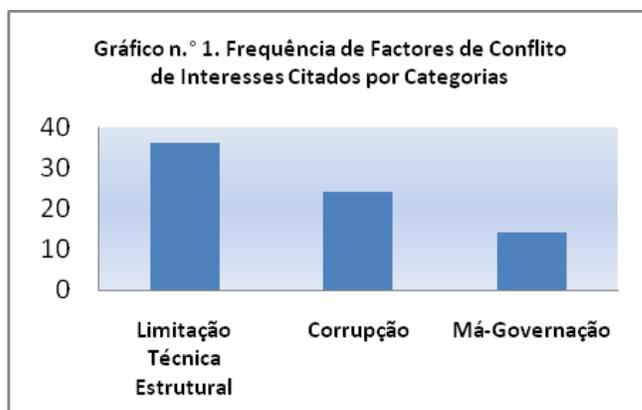
Em termos práticos isso pode significar, por exemplo, que o combate a corrupção a nível da administração pública da terra e outros recursos naturais deva incidir fundamentalmente em 4 aspectos, designadamente, a fiscalização dos processos dos “intocáveis”, as cobranças indevidas de pagamentos, a transparência na gestão dos processos e no controlo dos arquivos destes de modo a evitar o seu desaparecimento.

Quadro n.º 4. Matriz sobre os Factores Relativos ao Conflito de Interesses Citados pelos Informantes

Categorias / Factores	Aspectos Citados
<b>Limitação Técnica Estrutural</b>	Gestão pessoalizada do bem público
	Incorrecta gestão de informação
	Incorrecto enquadramento do pessoal
	Desconhecimento das normas
	Falta de meios
	Falta de profissionalismo
	Falta de transparência
	Incumprimento dos prazos
	Medo
	Burocracia excessiva
<b>Corrupção</b>	Impedimento de “Fiscalização dos Intocáveis”
	Cobranças indevidas de pagamentos
	Falta de transparência nos processos/corrupção
	Desaparecimento de processos
<b>Má-Governança</b>	Nepotismo
	Falta de responsabilização
	Incumprimento de normas
	Falta de cometimento
	Centralização administrativa excessiva
	Falta de informação ao cidadão
	Falta de transparência

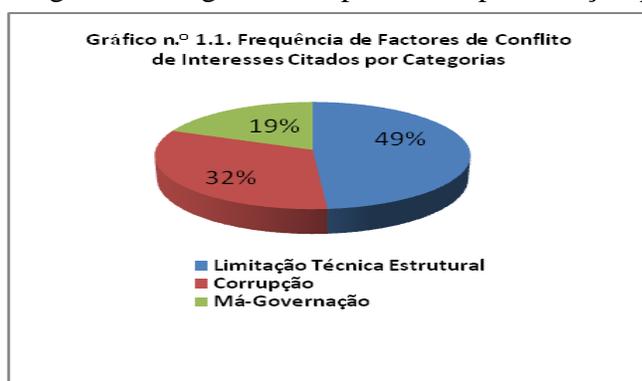
A análise dos discursos dos informantes sugere que alguns aspectos característicos do fenómeno de conflito de interesses manifestam-se de forma transversal aos factores limitação técnica estrutural do sector público, corrupção e má governança. Os aspectos que mais claramente demonstram essa realidade foi descrito como sendo a falta de transparência, querendo significar também uma gestão de informação insatisfatória para o cidadão, sobretudo relativa ao andamento dos processos e incluindo o desaparecimento constante destes, a falta de informação propriamente dita ao cidadão, o que de algum modo se relaciona igualmente com um modelo de gestão pessoalizada do bem público e com a prática de nepotismo, frequentemente registada pelos cidadãos.

As informações colhidas permitem igualmente avaliar quantitativamente, e com alguma segurança, a importância de cada um dos factores do fenómeno de conflito de interesses. O gráfico a baixo (gráfico n.º 1) mostra o peso relativo de cada um dos factores de acordo com as tendências dos informantes e com a observação directa realizada no terreno.



Observa-se então que a maior concentração dos aspectos apresentados pelos informantes, que recai sobre o factor limitação técnica estrutural do sector público corresponde a um registo de cerca de 36 casos do total de 46 informantes, seguindo-se os factores corrupção, com 24 referências e finalmente a má-governança, que foi referida por parte de 14 informantes.

O gráfico a seguir corresponde a representação percentual dos pesos relativos de cada



um dos factores do fenómeno de conflito de interesses do acordo com a percepção dos informantes, o que corresponde igualmente a percepção construída com base na análise geral do fenómeno, com recurso a outras fontes de dados, com destaque para a observação directa a nível das instituições, no contexto do presente estudo.

São apresentados a seguir os aspectos concretos levantados pelos cidadãos distribuídos, por categorias de conflitos de interesses, de acordo com a classificação sugerida no quadro analítico desenvolvido sobre a questão.

### 7.2.4.1 Principais Categorias de Conflito de Interesses (O caso do Sector Público)

O presente estudo apresenta tipos de conflito de interesses no domínio da administração da terra e dos recursos naturais que podem ser classificados em função dos principais factores a que estes se encontram associados, de acordo com o quadro analítico elaborado para o efeito. Assim, puderam ser identificados conflitos de interesse relacionados à má-governança, à corrupção e à falta de capacidade técnica profissional dos gestores da terra e outros recursos naturais.

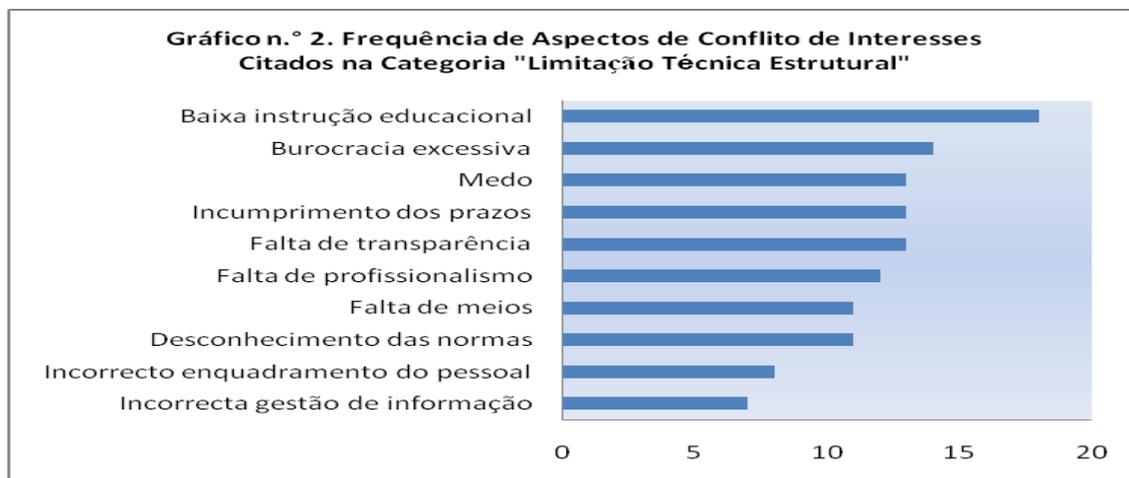
No entanto, é importante ressaltar que, como evidencia a matriz geral há pouco apresentada, a distribuição dos diferentes aspectos ligados aos conflitos de interesses por categorias não pode ser considerada totalmente excludente, na medida em que por

natureza e por significação contextual por parte dos informantes eles podem fazer parte de mais de uma categoria de factores de conflitos de interesses.

### Limitação Técnica Estrutural e Conflito de Interesses

A questão da capacidade técnica do sector público nacional foi levantada no desenvolvimento do presente estudo e foi uma das mais comentadas pelos informantes. O gráfico a seguir sugere que a baixa capacidade do sector de responder correcta e satisfatoriamente a demanda pública pelos serviços da administração da terra e dos recursos naturais constitui o maior problema do sector, podendo dele depender, em grande medida, os outros dois, nomeadamente, a corrupção e a má-governança.

Como mostra o gráfico n.º 2, que se segue, as opiniões dadas pelos informantes cobrem a mais variada gama de aspectos que retratam essa baixa capacidade técnica dos funcionários na gestão da coisa pública.



**Baixa Instrução Educacional** – O baixo nível educacional formal foi o aspecto mais referido pelos entrevistados para caracterizar a limitação técnica estrutural do sector público da administração da terra. A nível geral do sector público regista-se realmente uma efectiva escassez de pessoal com instrução educacional superior. A qualificação de nível médio que a grande maioria porta não tem se mostrado adequada para responder de forma eficiente as necessidades do sector, em função da demanda dos cidadãos.

No que diz respeito a questão da administração da terra e outros recursos naturais constatou-se que aos níveis tanto provinciais quanto distritais os quadros possuem

uma instrução aceitável relativa as áreas técnicas da administração da terra. No entanto nota-se um grande défice quanto as questões adjacentes de capacidade de organização e potencialidade de desenvolvimento do trabalho, o que parece ser reflexo directo da baixa instrução educacional. Como atesta uma das informações colhidas no terreno, “mesmo entre nós directores há, por exemplo, quem só fala de planificação, mas quando vamos ver na prática não entende absolutamente nada de planificação.... Há ainda um grande esforço de crescimento que tem de ser feito”.

Há, a observar, no entanto, algum esforço por parte do sector público, na contratação de pessoal com qualificação superior para a área da gestão da terra e outros recursos naturais, sobretudo ao nível provincial.

**Burocracia Excessiva** – A organização do trabalho a nível do sector público encontra-se estruturada de forma excessivamente burocrática, marcada sobretudo por um alto grau de centralização das decisões. Toda a classe de investidores e cidadãos entrevistados, que possuem experiência de submissão de pedidos de DUAT ou de concessões de exploração de recursos naturais queixa-se do excesso de burocracia, o que, alegadamente, tem dificultado muito os seus planos de investimento, desembocando quase sempre no incumprimento dos prazos de despacho por parte das autoridades do sector.

**Medo** – O medo e a insegurança dominam o ambiente de trabalho a nível do sector público da administração da terra e dos recursos naturais. Medo dos superiores hierárquicos, medo dos intocáveis “fantasmas”, medo da nomenclatura, medo de errar, enfim, medo de quase tudo.

As visitas realizadas aos vários sectores distritais e provinciais ligados a administração da terra e outros recursos naturais durante o presente estudo, e não só, bem como as entrevistas realizadas, revelaram que os técnicos do sector trabalham sob grande pressão, dada a demanda que actualmente se regista sobre a terra e outros recursos naturais. São vários os casos apontados sobre ameaças de despedimento, represálias por não acatar ordens de fé duvidosa, etc., tem constituído o dia á dia de trabalho desses técnicos, praticamente todos eles e a vários níveis incluindo a classe dirigente. A maioria dos casos apresentados é referente a interesses na exploração florestal da madeira e nos pedidos de DUAT.

O Medo constitui, se calhar, o aspecto que melhor qualifica a manifestação do fenómeno de conflito de interesses a nível do sector público da administração da terra e outros recursos naturais em Moçambique. Informações sobre os assuntos de

interesse absolutamente público foram disponibilizadas, muitas vezes, na base de um “pacto de segredo” porque “se não estou ferrado”. Isso revela o grande interesse interno no controlo altamente restrito da informação, o que por sua vez retroalimenta os ciclos da falta de transparência, da própria incorrecta gestão da informação, da corrupção, etc.

**Incumprimento dos Prazos** – A Burocracia excessiva que se regista a nível da organização do trabalho no sector público parece constituir um dos factores directamente ligado ao incumprimento dos prazos de despachos de pedidos de aceso e uso da terra e outros recursos naturais. Os investidores entrevistados mostraram grande insatisfação sobre esse aspecto, levantando suspeitas sobre existência dos mais variados tipos de conflito de interesses. Os pedidos de DUAT e de concessões de exploração florestal foram os casos mais citados pelos entrevistados.

**Falta de Transparência** – A incorrecta gestão da informação a nível do sector público da administração da terra e dos recursos naturais impossibilita o acompanhamento pontual dos processos de pedidos submetidos pelos cidadãos. A grande preocupação apresentada pelos cidadãos, normalmente após o prazo previsto para a emissão do despacho, tem sido a de querer saber sobre “o ponto de situação” do seu pedido. Essa informação tem sido extremamente difícil de ser obtida, sendo substituída pela resposta opaca segundo a qual “o processo está a andar”.

Muitos entrevistados queixaram-se ainda sobre a falta, fundamentação dos pedidos, o que inspira altos níveis de desconfiança sobre a existência de interesses conflitantes entre o pessoal do sector.

**Falta de Profissionalismo** – Informações qualificadas colhidas no terreno dão conta que um dos grandes problemas do sector público prende-se com a falta de uma postura e atitude profissional, bem como com a falta de maturidade por parte dos técnicos. Considerou-se que a falta de formação constitui uma importante razão para o facto. Tem-se observado que, por isso, grande parte dos técnicos, não dão tratamento adequado aos processos dos cidadãos, não assumem uma postura de verticalidade fundada nos princípios de gestão da coisa pública, não apoiam tecnicamente os seus superiores nas tomadas de decisão, não desenvolvem a organização dos serviços, etc., o que contribui para o enfraquecimento do sector.

**Falta de Meios** – A falta de meios materiais a nível do sector público em geral e do sector da administração da terra e outros recursos naturais em particular foi apontado por parte de todas as classes de entrevistados, e de forma particularmente ressentida por parte da categoria dos funcionários públicos, como sendo um dos mais graves problemas ligados a questão do conflito de interesses.

Segundo o pessoal da área da administração da terra e recursos naturais, o facto de em muitas ocasiões os funcionários públicos se sentirem forçados a usar os meios materiais disponibilizados pelos investidores tem resultado principalmente em duas situações: grande tendência de parcialidade na tomada de decisões e Desconfiança total das comunidades locais relativamente aos serviços públicos.

**Desconhecimento das Normas** – As opiniões colhidas atestam que, em termos concretos, a todos os níveis registam-se notórias insuficiências por parte dos funcionários, dirigentes e não dirigentes, relativas ao conhecimento da legislação sobre o objecto do sector e das normas de organização e funcionamento das instituições do estado. Esse facto faz com que, mesmo de forma não intencional, a actuação dos agentes públicos incorra na denegação de direitos dos cidadãos, protegidos por lei, o que reflecte uma forma de conflito de interesses segundo a legislação aplicável.

Os discursos tanto dos técnicos quanto dos dirigentes entrevistados diferenciam-se relativamente a interpretação da legislação que regula o acesso e uso dos recursos naturais, evidenciando-se positivamente aqueles que revelem ter passado por capacitações específicas sobre a matéria.

**Incorrecto Enquadramento do Pessoal** – Grande parte dos técnicos entrevistados mostrou-se insatisfeita com o seu enquadramento e o dos seus colegas nos serviços que realizam. Consideram que a distribuição dos postos de trabalho não tem obedecido ao critério de compatibilidade com a qualificação específica dos técnicos.

A nível dos sectores mais directamente ligados a gestão da terra e dos recursos naturais o problema tende a acentuar-se, transformando-se postos técnicos de trabalho em lugares de confiança de modo a facilitar a resposta a demanda de “interesses superiores” sobre a terra e outros recursos naturais.

**Incorrecta Gestão de Informação** – Casos concretos apresentados pelos informantes mostram também que a baixa capacidade de gestão da informação classificada constitui actualmente um dos grandes problemas do sector público

nacional. Na área da administração da terra e dos recursos naturais a nível dos quatro distritos e duas capitais provinciais estudadas foram prontamente apresentados casos de desaparecimento de processos de pedidos de autorização de exploração de recursos naturais que, tendo sido intencionalmente ou não, são aproveitados para facilitar a corrupção e outras formas de conflito de interesses.

Da análise realizada foi possível considerar que a questão da capacidade técnica estrutural a nível do sector público interfere directa e indirectamente na questão do conflito de Interesses. Poder-se ia referir-se a uma infinidade de exemplos esclarecedores mas, com certeza parece ser suficientemente elucidativa a hipótese de que o simples desconhecimento da legislação e das normas ligadas ao sector de actividades potenciam a denegação de direitos dos cidadãos e outras entidades garantidos e protegidos por lei. Ou seja, por desconhecimento das normas, que resulta na baixa capacidade técnica de resposta por parte dos funcionários, interesses pessoais podem sobrepor-se aos interesses institucionais de gestão equitativa dos recursos.

A tónica de grande parte das críticas apresentadas pelas diferentes categorias de informantes tendem a atestar que “muitas das vezes não se trata de pura má-fé dos funcionários, mas sim, a simples falta de formação e profissionalização na gestão da coisa pública”.

Nesse quadro incluem-se também os casos de “aproveitamento” e abuso dos dirigentes, da incapacidade dos seus quadros que, por imaturidade, sentem-se na obrigação de cederem às ordens ilegais. A pesquisa revelou que dos técnicos do sector público entrevistados, os que possuíam maior capacidade técnica mostrou-se muito mais resistente a possibilidade de cumprimento de ordens superiores ilegais, apresentando alternativas de resposta que não comprometessem o seu trabalho de servidor público. Enquanto isso, os menos capacitados revelaram uma tendência de obediência infundada a esse tipo de ordens, escudando-se apenas na opinião segundo a qual “o chefe é quem manda”.

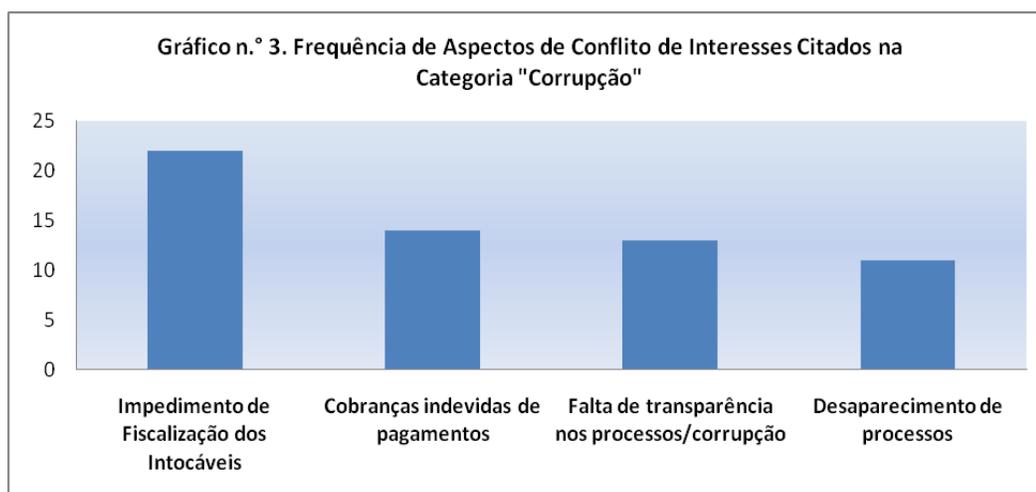
Em suma, directa ou indirectamente, a baixa capacidade técnica dos funcionários a nível do sector público, constitui uma fonte indubitável de alimentação de conflitos de interesses, o que se tem apresentado com clara evidência na área da gestão da terra e outros recursos naturais.

## Corrupção e Conflito de Interesses

A questão da corrupção foi levantada no desenvolvimento do presente estudo tendo sido considerada o segundo maior problema do sector e está directamente ligada aos outros dois factores.

O gráfico n.º 3, a seguir, apresenta os aspectos que os informantes mais relacionam ao factor corrupção conforme o peso relativo por eles atribuído. Nele pode-se observar que o impedimento á fiscalização dos processos dos considerados “intocáveis” foi a questão que mais frequentemente foi associada ao fenómeno de conflito de interesses, através do factor corrupção.

De acordo com o grau de importância seguem-se outros três aspectos directamente ligados a corrupção, e que foram exteriorizados pelos informantes e observados pelos investigadores como sendo cobranças indevidas de pagamentos feitas aos requerentes de aceso e uso da terra e outros recursos naturais, falta de transparência na gestão dos processo – sugerindo mais claramente a prática da corrupção – e o desaparecimento dos processos de pedidos submetidos por parte do público.



**Impedimento de Fiscalização dos Intocáveis** – A fiscalização da implementação dos planos de exploração constitui uma das actividades consideradas mais delicadas por parte dos funcionários ligados a administração directa da terra e dos outros recursos naturais. O panorama nacional é muito caracterizado pela existência de inúmeros pedidos de exploração autorizados e baixa capacidade dos requerentes de implementar os planos, o que se traduz numa situação real de “reserva de terras para negócios futuros”.

O grande problema para o processo de fiscalização da implementação dos planos de exploração é o facto de a maior porção dessa terra “reservada” estar nas mãos dos já bem conhecidos “intocáveis” do cenário político nacional. Nomes importantes da sociedade são facilmente associados a prática de pedidos de grandes extensões de terra para exploração agrícola, grandes áreas para exploração florestal, ilhas inteiras para projectos turísticos, projectos gigantescos de conservação ecológica e biodiversidade, etc., que na sua maioria não possuem bases concretas de implementação.

Paralelamente, os nomes de tais “intocáveis” têm sido frequentemente usados para a protecção de muitos processos de exploração mal parados, independentemente da veracidade da ligação entre esses intocáveis e os projectos mal parados. O poder simbólico destes parece ser tão grande e evidente que realmente funciona como meio de protecção dos interesses não protegidos por lei ou mesmo ilegais.

Algumas dúvidas são também levantadas relativamente aos “reais” objectivos dos processos de fiscalização, considerando-se que em muitos casos ela não tem cumprido um papel pedagógico de elemento de pressão para o desenvolvimento, mas sim, tem servido de meio de controlo da informação para servir oportunisticamente interesses obscuros.

**Cobranças Indevidas de Pagamentos** – Grande parte dos entrevistados queixaram-se da prática generalizada por parte dos funcionários ligados a administração da terra e outros recursos naturais de cobranças indevidas. Trata-se na realidade de um tipo de corrupção baseada em “troca de favores” na gestão de informação entre os cidadãos interessados no acesso e uso da terra e outros recursos naturais e os funcionários.

**Falta de Transparência nos Processos/Corrupção** – Se, por um lado a falta de transparência pode ser vista como resultado de uma baixa capacidade técnica do sector público relativamente a gestão da informação, por outro lado, regista-se o aproveitamento por parte dos funcionários, da posição privilegiada em que se encontram no sistema da administração da terra e outros recursos naturais, de gerir a informação de forma a promover a prática da corrupção. Tais práticas envolvem a sonegação de informação ao cidadão interessado, a dificuldade de acesso do cidadão aos dirigentes do sector e o “desaparecimento dos processos”.

**Desaparecimento de Processos** – Um dos resultados mais graves da má gestão da informação, para o cidadão – indivíduos e entidades colectivas, particulares e

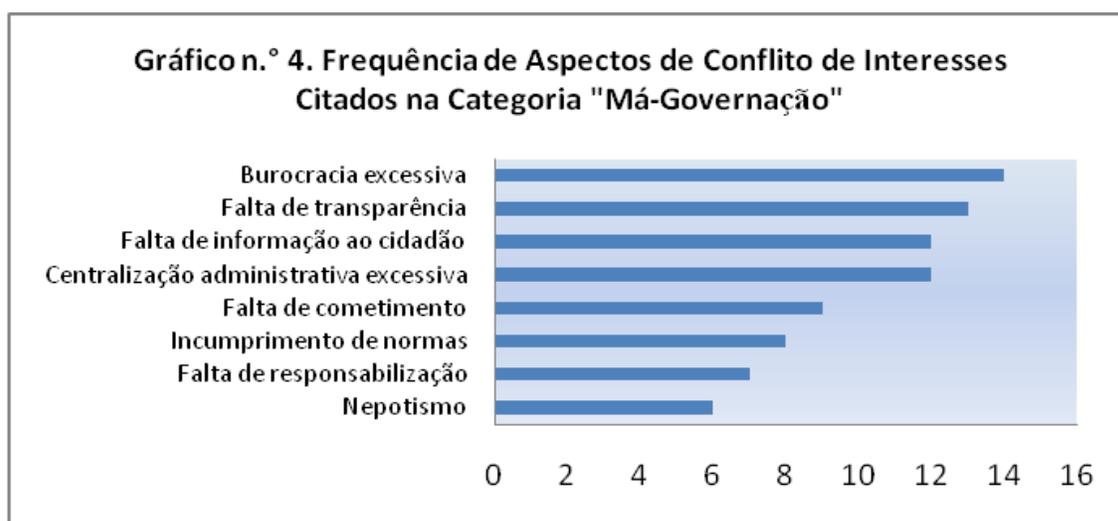
investidores –, é o desaparecimento dos processos de pedidos de autorização de acesso e uso da terra e outros recursos naturais.

Seja reflexo de actos intencionais, portanto de prática de corrupção, seja resultado da baixa capacidade de gestão da informação, o facto concreto é que processos entrados nos serviços da administração da terra e outros recursos naturais têm desaparecido com frequência e com uma facilidade incrível, o que leva o cidadão a construir um imagem de descrédito em relação aos serviços públicos. Á título exemplificativo, no decurso dos trabalhos de terreno do presente estudo, um episódio de desaparecimento de processos, ocorrido no contexto da transferência de documentação entre um Serviço Distrital de Actividades Económicas e a Direcção Provincial da Agricultura, havia sido registado.

### **Má-Governança e Conflito de Interesses**

A questão da má-governança foi o terceiro maior problema do sector da administração da terra e dos outros recursos naturais ligado a problemática do conflito de interesses, identificado na presente pesquisa. Ela está directamente ligada aos outros dois factores identificados no desenvolvimento do presente estudo tendo sido considerada

Vários aspectos presentes nos discursos dos entrevistados sobre a problemática do conflito de interesses podem ser relacionados à questão da má-governança. Os considerados mais importantes são apresentados no gráfico n.º 4, a seguir, com a questão da “burocracia excessiva” a liderar a lista do total de 8 aspectos.



De certo modo muitos dos aspectos aqui levantados foram já referidos nos pontos anteriores dado o alto grau de relacionamento entre eles. No entanto, será esclarecedor apontar-se o significado de cada um dos vários aspectos no contexto específico da má-governança.

**Burocracia Excessiva** – Os serviços públicos nacionais são marcados por um sistema burocrático que é considerado excessivamente pesado, dificultando o fluir dos processos submetidos pelo público com vista a se beneficiarem de direitos que lhes são assegurados pelo Estado.

Por essa razão encontra-se em marcha a reforma do sector público, através da implementação da *Estratégia Global da Reforma do Sector Público* (EGRSP), que inclui a introdução de processos de descentralização até aos níveis distritais e comunitários de tomada de decisão.

Até este momento, no entanto, a reforma do sector público ainda não surtiu os seus efeitos esperados na desburocratização dos processos. A nível do sector da administração da terra não seria diferente. O público reclama tanto pelo tempo estipulado para o tratamento dos processos, quanto pelo incumprimento dos prazos e pelas exigência procedimentais.

Considera-se que esse excesso de burocracia facilita sobremaneira actos motivados por conflitos de interesses, através do aproveitamento de pequenos lapsos nos processos de pedidos de autorização de acesso e uso dos recursos naturais. Procurar responder a essas preocupações tendo em vista a construção de um Estado mais acessível ao público e de modelo de desenvolvimento económico que responde as necessidades dos cidadãos constituiria uma abordagem que vai de encontro a filosofia da boa-governança

**Falta de Transparência** – No contexto do factor má-governança o aspecto falta de transparência na gestão da coisa pública constitui um dos seus maiores aliados, na medida em que impede a criação de uma imagem de confiança e respeito das instituições do Estado por parte do público.

Em Moçambique, e neste caso com particular destaque para o sector da administração da terra e outros recursos naturais, resulta na alimentação generalizada de uma “cultura” de corrupção onde o cidadão tem o aliciamento dos funcionários públicos um valor que funciona para assegurar, acima de tudo, o seus próprios interesses, independentemente destes serem ou não garantidos por lei. Tal prática, naturalmente, encontra eco na postura e atitude do próprio funcionário público.

**Falta de Informação ao Cidadão** – A falta de informação ao cidadão, para além das facetas de favorecimento a práticas de corrupção e de baixa capacidade técnica de gestão da informação, constitui um dos aspectos importantes característicos da má-governança.

A nível do contexto nacional da administração da terra e outros recursos naturais a falta de informação ao cidadão sobre os processos, normas e outras informações úteis constitui o modelo “normal” de governação. Ou seja, nesse contexto, a falta de informação constitui uma das mais poderosas ferramentas para a manipulação dos interesses públicos em função dos interesses do gestor e daqueles por este representados ou a ele ligados.

**Centralização Administrativa Excessiva** – como se sugere em algum ponto anterior, a centralização administrativa excessiva constitui um dos sinais da má-governança. Naturalmente, ela está intimamente ligada a burocracia igualmente excessiva e, por vezes, a baixa capacidade de gestão da informação.

Seja como for, trata-se de um modelo de gestão que potencia em grande medida o fenómeno de conflito de interesses, na medida em a possibilidade de decisão de todos os assuntos de uma dada jurisdição por um grupo concentrado de indivíduos diminui o controlo social dos actos por estes praticados.

É assim que a incompetência de decisão propriamente dita por parte dos Administradores Distritais sobre pedidos de DUAT, por exemplo, é considerada pelos entrevistados como sendo um factor de burocratização nociva para o desenvolvimento local e do país, atrai o conflito de interesses e todas as suas consequências e traduz-se na má-governança da coisa pública.

**Falta de Cometimento** – Desde a introdução da economia de mercado em Moçambique, a administração pública tem sido marcada pelo abandono de quadros, sobretudo os tidos como sendo os mais competentes. Vários factores podem estar por detrás desse facto, sendo os baixos níveis de remuneração, o mau enquadramento do pessoal, e a conseqüente falta de realização profissional os mais citados. Nos dias que correm, são igualmente recorrentes esses factores para explicar a atitude de elevada falta de cometimento por parte dos funcionários públicos para com as suas responsabilidades profissionais.

A nível das instituições públicas da administração da terra e outros recursos naturais, assim como ocorre igualmente a nível dos outros sectores públicos, o desrespeito aos prazos, o desinteresse pelo desenvolvimento da organização dos serviços, etc., tem caracterizado a forma de estar normal dos funcionários. Foi possível identificar durante o

trabalho de campo essa atitude por parte de grande parte dos funcionários subalternos dos diferentes níveis da administração pública.

Em uma palavra, o Estado moçambicano tem sido caracterizado por possuir um número considerável de “profissionais minimalistas”, com os quais será difícil pensar-se na oferta de serviços ao nível das exigências do cidadão. Esse facto potencia a manifestação do fenómeno de conflito de interesses, uma vez que a falta de cometimento afecta directamente os direitos e interesses das pessoas, o que, por sua vez, constitui uma característica da má-governança.

**Incumprimento das Normas** – A nível da administração pública o desconhecimento das normas de funcionamento das instituições do estado, incluindo o próprio Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (EGFAE) é geral. Como é natural, o facto resulta no incumprimento de normas, e logo, na denegação de direitos dos cidadãos garantidos por lei. Encontram-se aí implicadas as questões ligadas directamente aos direitos e interesses dos cidadãos e uma prática governativa pouco salutar.

**Falta de responsabilização** – Um dos grandes problemas das instituições do sector público tem sido a prática da não responsabilização dos funcionários pelos erros cometidos, independentemente das razões que os originaram. Esse facto contribui para o estado geral de falta de cometimento destes, que actualmente se vive a nível do sector. Estabelecesse assim um círculo vicioso que resulta no desrespeito pelos interesses e direitos protegidos por lei e na má governança.

Durante a pesquisa de campo foi possível perceber que baixo nível organizacional dos serviços, o desconhecimento das normas e a falta de cometimento dos funcionários que daí resulta, constituem elementos concretos que tornam impraticável a responsabilização dos funcionários pelos erros por estes cometidos.

**Nepotismo** – Muitos dos informantes contactados para este estudo revelaram que persiste a nível das instituições do Estado um modelo de “gestão pessoalizada da coisa pública”. Ou seja, em muitos dos actos dos funcionários públicos, sobretudo os dirigentes há uma completa confusão sobre o que é pessoal e o que é público.

Grande parte dos casos de incorrecto enquadramento dos profissionais do sector público é sustentado com base do nepotismo por parte dos dirigentes dos serviços. Em várias ocasiões foi possível colher relatos sobre casos de favorecimento de funcionários a ocupação de posições privilegiadas em função de filiações identitárias que favorecem a defesa e protecção de interesses obscuros e não protegidos por lei, ou seja, ilegais.

Naturalmente, o nepotismo é um símbolo inquestionável da má-governança, cuja principal característica é a gestão do bem público com base em situação de conflito de conflito de interesses.

### Casos de Conflitos de Interesses Identificados

Como se sugeriu desde o início, as várias dimensões do fenómeno de conflito de interesses encontram-se altamente correlacionadas. Factores e aspectos que numa perspectiva podem sugerir tratar-se de um situação de baixa ou falta de capacidade técnica e profissional do sector público, em outras perspectivas podem sugerir indícios de corrupção e/ou representar cenários de má-governança. Foi, pois, o que se observou na análise dos casos concretos representativos de conflitos de interesse que a seguir trazemos para ilustrar a realidade vivida no terreno.

Os casos podem ser de algum modo enquadrados simultaneamente em mais de uma das três categorias de conflito de interesses acima expostos. Por essa razão considerou-se conveniente não vinculá-los a nenhuma das referidas categorias em particular.

1. O caso da praia do Wimbe, na Cidade de Pemba, Província de Cabo Delgado, é considerado paradigmático do problema de conflito de interesses na administração da terra. O facto é que, há já mais de uma década, têm sido atribuídos DUATS e autorizadas construções de moradias em espaços do domínio público, ao longo da orla marítima, há menos de 100m para o interior, portanto, em locais não permitidos por lei. Informações indicam que grande parte dessas construções pertencem à indivíduos ligados a administração pública da terra a nível local ou têm grande influência sobre esta. Isso contribui em grande medida para que haja uma resistência estrutural a nível do sector público local em considerar a nulidade dos actos administrativos praticados, em decorrência da inobservância da legislação: seriam directamente afectados os próprios decisores e/ou os interesses que estes representam.
2. Por volta do ano 2002 um concessionário de exploração florestal (madeireiro), explorando uma área de cerca de 25.000ha, na Província de Cabo Delgado, Distrito de Moeda, Posto Administrativo de Ngapa, com toda a documentação relativa a actividade devidamente regularizada, viu sua área ser completamente invadida por outro explorador de madeira, também autorizado pelas autoridades do sector, sobrepondo-se à sua concessão. Avaliando a situação, considerou que o posicionamento do novo explorador representava para ele uma ameaça a sua integridade física e, em contacto com as autoridades administrativas foi aconselhado a “simplesmente abandonar a área de exploração por decisão superior”.
3. Há cerca de dois anos um ex-funcionário do sector da administração pública da terra, recentemente empregado no sector privado, conta que tratando dos processos de regularização de taxas relativas a DUATS, nos quais “estavam envolvidos ministros, ocorreu que por de decisão superior a lista dos devedores foi publicada do jornal e eu que estava a tratar do caso é que sofri as consequências, até ser punido”. O informante considera que essa uma das grandes motivações da sua decisão de abandonar o sector público: “ali não há seriedade”.

4. Em Cabo Delgado existem 3 casos de natureza semelhante, considerados indiciários de existência de conflito de interesses. Trata-se dos pedidos de DUAT sobre as ilhas Quipaco, Quifuque e Mogundula, para fins de exploração turística. As indicações são de que nos três casos os processos foram cancelados devido a interesses não legítimos ligados às figuras influentes a nível da província e do país. Em dois dos casos foi possível alegar-se a falta de cumprimento dos respectivos Planos de Exploração e os novos interesses acabaram vingando. Apesar disso, considera-se que o peso mais a influência desses novos interesses sobre a administração pública. No terceiro caso o pedido legítimo levou muito mais tempo (alegadamente mais de 2 anos) para ser aprovado dada a pressão de interesses ilegítimos. “Todos” os técnicos dizem ter conhecimento da situação mas ninguém ousa falar sobre o assunto. Resumindo a questão, considera-se que “...em suma, o assunto é extremamente complicado e nós os técnicos é que somos culpados enquanto tudo sai de cima”
5. Na província de Inhambane, em 2008, um cidadão requereu o DUAT sobre uma área localizada na Praia da Barra para efeitos de instalação de infra-estruturas turísticas. A autorização do pedido ficou dependente dos resultados de um estudo de impacto ambiental que devia ser realizado pelo requerente. Alega-se que durante a tramitação do processo, “orientações de nível central” levaram ao cancelamento do estudo de impacto ambiental e ao arquivamento do processo. Na sequência, foi realizado um outro estudo de impacto ambiental e autorizada a instalação de instância turística de um outro requerente cujo interesse é, nesse caso, ilegítimo.
6. Na Província de Cabo Delgado, um cidadão requereu a concessão de uma área florestal para exploração de madeira. Ocorre que o seu pedido demorava muito para além do legalmente previsto a ter algum despacho. O requerente havia perdido a documentação comprovativa do pedido e os serviços administrativos, igualmente, alegavam não ter conhecimento do paradeiro do seu expediente. Nessa altura o requerente apercebeu-se do facto de que a área por si requerida estava já a ser explorada por madeireiros ligados uma figura influente a nível provincial e nacional. Após muita insistência o expediente reapareceu, mas a área requerida havia já sido atribuída ao cidadão que então realizava a exploração da área. Quando finalmente o caso ficou esclarecido o legítimo requerente já tinha tido incalculáveis prejuízos de corte de madeira na respectiva área.
7. O relato de um dos responsáveis do sector público directamente ligado a administração da terra a nível distrital revela cenários vividos na administração pública ligados a questão do conflito de interesses: “...conhecemos casos, inclusive, de venda de posições. Não se respeita a competência. A baixa capacidade técnica, devido a falta de formação, revela-se também na tramitação dos processos. Já tive em pouco tempo três casos desses. O último deu-se há 3 semanas. Depois de tanta vasculha descobrimos que os processos se encontravam estacionados na secretaria provincial. Aqui não havia registo de saída, lá não havia registo de entrada...”
8. Ilustra ainda os factos da natureza do apontado no número anterior, o famigerado caso do funcionário do sector na cidade de Nampula que, subestimando a importância dos processos, furtou-os, em número de 300 e os vendeu na rua a vendedores de amendoim, apenas para que servissem de invólucro para os seus produtos.

## 7.2.5 O Impacto do Fenómeno de Conflito de Interesses na Gestão da Terra e Outros Recursos Naturais

Esta secção é reservada a uma avaliação do impacto do fenómeno de conflito de interesses na gestão da terra e outros recursos naturais a dois níveis: o nível normativo, da implementação da legislação e o nível do desenvolvimento económico.

A análise da informação colectada sugere que os três factores através dos quais se procurou resgatar o fenómeno de conflito de interesses, designadamente i) a limitação técnica estrutura do sector público, que constitui um factor impessoal; ii) a corrupção, que constitui um factor consciente, pessoal; e, iii) a Má-governança, que pode constituir um factor híbrido, podendo ser inconsciente e impessoal, assim como consciente e pessoal, têm um impacto inevitável tanto a nível da implementação da legislação, quanto a nível do desenvolvimento económico que, no caso específico da questão da terra e outros recursos naturais se encontram relacionados de forma especialmente particular.

### 7.2.5.1 O Impacto a Nível da implementação da Legislação

Uma rápida avaliação sobre a legislação da terra e outros recursos naturais, sobretudo a de florestas e fauna bravia, permitiu perceber que o público que desenvolve as suas actividades profissionais nessa área tanto a nível do sector público, quanto a nível dos outros sectores, consideram-na em geral boa, mas que a sua implementação não tem sido efectiva.

A avaliação corresponde exactamente ao sentimento que tem sido expresso pelo público em geral, pelos administradores públicos do sector da terra e outros recursos naturais, incluindo dirigentes, e por intelectuais e estudiosos da matéria em seminários, mesas redondas, conferências nacionais e internacionais, debates, etc., que têm sido realizados sobre a matéria. Foi esse, por exemplo, um dos principais resultados da Conferência Nacional de Terras – Alusiva a comemoração dos 10 anos de existência da Lei de Terras, e que tinha como um dos objectivos avaliar o grau de implementação da Lei, realizada em Outubro de 2007, na cidade de Maputo, e da Reunião Nacional sobre a Delimitação de Terras Comunitárias, realizada na cidade de Nampula, em Março de 2010.

Estes actores consideram igualmente que apesar de a Lei de terras ser uma boa lei, vários aspectos regulamentares carecem de melhoria de forma a tornar menos equívoco o processo de sua implementação. Nesse contexto, a “consulta as comunidades locais” parece constituir o aspecto mais crítico de regulamentação, no sentido de que ela representa o principal foco de conflitos e o palco de manipulação de todos os interesses envolvidos

O relatório de um estudo sobre *Avaliação das Políticas e Legislação sobre Terras e Outros Recursos Naturais de Moçambique*<sup>28</sup>, lançado também por alturas da Conferência Nacional de terras de 2007, apresenta cinco posições diferentes existentes a nível nacional sobre a legislação e a política da terra e dos recursos naturais e que estão directamente relacionadas ao potencial da implementação. Essas posições foram igualmente identificadas entre os informantes que participaram do presente estudo e por vezes em oposição umas das outras. Elas podem ser resumidas em quatro e dizem respeito a:

- a) Necessidade ou não de se melhorar a legislação e o seu processo de implementação;
- b) Necessidade ou não de se definir melhor o papel da legislação para o desenvolvimento do país;
- c) Necessidade ou não de se estabelecer um mercado de terras com base na legislação; e,
- d) Necessidade ou não de se privatizar a terra.

Esses posicionamentos em relação a actual legislação e política sobre a terra e outros recursos naturais representam claros interesses dos diferentes actores e quadrantes da sociedade. Durante o estudo foi possível perceber que os posicionamentos tendem a manifestar-se permanentemente no sentido de protecção dos interesses que eles representam, tanto no contexto da própria administração pública da terra e outros recursos naturais, quanto no contexto das influências e pressões sociais sobre esses recursos.

Parte considerável do impacto negativo do fenómeno de conflito de interesses na implementação da legislação parece apresentar-se de forma óbvia, no sentido de que todo e qualquer interesse dos gestores, ou a estes ligados, ou ainda interesses alheios que exerçam influência sobre estes têm como resultado a manipulação de má fé da legislação, das regras e das normas, ou a mesmo a sua clara violação.

Em qualquer um dos casos, no entanto, o resultado da manifestação do fenómeno de interesses é a não, ou fraca implementação da legislação. É o que se observa no dia-a-dia

---

<sup>28</sup> Calengo, André. et al. *Avaliação das Políticas e Legislação sobre Terras e outros Recursos Naturais de Moçambique*. Relatório Final. Embaixada da do Reino dos Países Baixos em Moçambique. Maputo, Outubro, 2007.

da administração da terra e outros recursos naturais a nível de todo o país, sobretudo no contexto das consultas comunitárias.

Os resultados objectivos e práticos são apresentados a seguir, na secção sobre o impacto do fenómeno de conflito de interesses a nível do desenvolvimento económico.

### **7.2.5.2 O Impacto a Nível do Desenvolvimento Económico**

É a nível do desenvolvimento económico que a incorrecta ou a não implementação da legislação e outras práticas resultantes do fenómeno de conflitos de interesses, seja por factores conscientes e pessoais, seja por factores inconscientes e impessoais, tem um impacto negativo objectivo e concreto. A nível de cada um dos principais sectores de intervenção – Estado, comunidades locais, investidores privados e organizações da sociedade civil foi possível identificar os aspectos mais claros que espelham esse impacto negativo para o desenvolvimento económico.

#### **O Estado**

No contexto do Estado podem ser observados impacto que têm a ver com o fraco desenvolvimento institucional uma vez que os interesses existentes possuem já os seus sistemas operativos (“esquemas montados”) e como resultado lógico regista-se uma grande resistência a mudança. A prova disso é a manifesta instabilidade a apreensão por que passam historicamente praticamente todas as instituições do Estado em momentos de mudança. Como atesta uma das descrições mais emblemáticas dos informantes, “nessas alturas ninguém sabe o que vai acontecer, todos andam desconfiados, mesmo as coisas que constituem normas do próprio Estado podem mudar dependendo do líder. É preciso desmantelar esquemas e montar os seus”.

Esse estado de coisas contribui grandemente para a instalação de um estado geral de insegurança pública, onde todos estão – sentem-se obrigados a estar – preocupados, acima de tudo, com os seus próprios interesses, em detrimentos dos interesses dos outros, inclusive do bem público.

Assim, a possibilidade de perpetuação da dependência da economia nacional é extremamente grande, uma vez que a implementação dos planos económicos públicos fica comprometida por interesses pessoais.

Essa situação é claramente percebida por uma classe nacional que considera que tais factos ocorrem devido a falta de uma política de promoção e fortalecimento do empresariado nacional. Acreditam que, de certo modo, a existência e sobrevivência de

uma classe económica nacional nestas circunstâncias dependeria desse tipo de práticas, dada a sua incapacidade de competir de igual para igual com o capital estrangeiro, supostamente já consolidado.

### **As Comunidades Locais**

No Contexto das comunidades locais a perda do DUAT constitui o maior impacto do fenómeno de conflitos de interesses a nível do desenvolvimento económico destas. Em situação de deslocamento e reassentamento, mesmo com base em planos especificamente elaborados para o efeito, a experiência tem mostrado uma clara deterioração das situações económicas, sociais, sanitárias, educacionais, etc., das comunidades locais. É verdade que a situação é mais grave em circunstâncias em que as comunidades simplesmente perdem os seus DUAT's. Mas, é igualmente verdade que nem mesmo os melhores exemplos de programas de reassentamento e/ou indemnização realizados no país conseguiram proporcionar as comunidades locais visadas uma melhor situação económica do que a precedente, como orienta o direito a indemnização.

Há a nível nacional uma prática de desenvolvimento com base na terra e outros recursos naturais que se fundão em princípios de exclusividade. Esses interesses, que apenas se satisfazem com a exclusão das comunidades locais dos processos de desenvolvimento anulam a possibilidade de participação destas como parceiros válidos – stakeholders – na criação da riqueza, marginalizando-as de todo o processo de desenvolvimento económico.

No contexto das comunidades locais o conflito de interesses tem se registado tanto a nível dos dirigentes públicos que pretendem terras e outros tipos de recursos para “reserva” ou mesmo para exploração, os funcionários públicos normais que actuam com base na corrupção para a facilitação dos pedidos dos investidores e das autoridades comunitárias locais que excluem dos processos de consulta o resto dos membros das comunidades locais com o fim de beneficiarem de com exclusividade dos eventuais ganhos oferecidos pelos requerentes de DUAT.

Um outro aspecto que nos últimos tempos tem sido cruzado pelo fenómeno de conflito de interesses é o processo de delimitação das terras das comunidades locais. O facto é que muitas das vezes as áreas das comunidades são consideradas “excessivamente grandes”, o que ameaça a disponibilidade de terra e dos outros recursos para os outros actores. Muitos investidores e dirigentes públicos consideraram durante as entrevistas que “ a actual lei é muito permissiva, ....dá muito poder as comunidades locais”. Ou seja, os seus discursos revelam a existência de interesses que, na sua óptica, não encontram espaço de acomodação. O resultado de tudo isso tem sido, por um lado, a denegação dos

direitos das comunidades locais de terem os seus DUAT's reconhecidos por parte das entidades públicas competentes e, por outro lado, a redução das áreas sobre as quais recaem os direitos destes, por via de ocupação costumeira, como assegura a Lei de Terras. Como se referiu anteriormente, instrumentos legais e medidas administrativas têm sido produzidos para o efeito. Esse facto corresponde abertamente a existência de conflitos de interesses na gestão e administração da terra e dos outros recursos naturais, impedindo assim o desenvolvimento económico sustentável, equitativo e socialmente justo.

### **Sector Privado**

Foram tecidos alguns argumentos acima que dão conta do entendimento de que os investidores privados nacionais não se encontram em condições de competir com os seus congéneres estrangeiros, que possuem já uma base económica supostamente consolidada.

Neste momento regista-se uma grande falta de confiança e sentimento de desprotecção do Estado, por parte dos investidores privados locais, ou do empresariado nacional. O grande interesse desta classe económica nacional é a necessidade de criação de uma burguesia nacional com base em políticas proteccionistas da economia nacional.

Enquanto tal facto não acontece a prática desta classe tem sido, a exemplo do que estes se queixam dos investidores estrangeiros, a pilhagem, o aproveitamento, o desinteresse pelo desenvolvimento económico do país. As bases de implementação dos projectos de exploração da terra e outros recursos naturais revelam isso com muita clareza: fuga generalizada ao fisco, exclusão dos membros das comunidades locais, exploração furtiva de recursos – sobretudo a madeira e os minerais –, recurso a corrupção, etc.

### **As Organizações da Sociedade Civil**

O fenómeno de conflito de interesses tem feito com que grande parte do financiamento feito no país por via das Organizações da Sociedade Civil seja aplicado não no objecto concreto do problema que estas pretendem ajudar a mitigar mas sim em mecanismos de controlo que visam assegurar a correcta implementação desses meios.

Acções concertadas entre as Organizações da sociedade civil em alguns períodos de retracção do financiamento, tanto a nível nacional, quanto a nível de sectores específicos já foram abertamente retratados como sendo resposta as evidências de conflito de interesses.

## **8. CONCLUSÕES**

Analisado o fenómeno de conflito de interesses com base nos quadros teórico-conceitual e analítico aqui desenvolvidos, que trazem para o centro das atenções os factores limitação técnica estrutural do sector público, corrupção e má-governança, pode-se dizer que se trata de um problema amplamente generalizado nos diferentes quadrantes da sociedade moçambicana, designadamente a nível dos sectores público, comunitário local, privado e da sociedade civil.

O trabalho desenvolvido no terreno foi capaz de trazer evidências do fenómeno mostrando a sua estreita relação com a problemática da pressão sobre a terra e outros recursos naturais que actualmente se vive no país.

De forma mais segura, como sugerem as hipóteses de trabalho, a análise do fenómeno de conflito de interesses em Moçambique revelou as relações de mútua causalidade e efeito entre este e os factores limitação técnica estrutural, corrupção e má-governança, igualmente como causa e efeito da falta de transparência na gestão e administração da terra e outros recursos naturais.

As informações colhidas permitiram igualmente verificar que existem relações entre o fenómeno de conflito de interesses por um lado e, por outro, a implementação da legislação e os processos de desenvolvimento económico do país conduzidos pelo Estado, pelas comunidades locais, pelos investidores privados e pelas Organizações da Sociedade Civil. Pareceu evidente que, nesse sentido, o fenómeno de conflito de interesses surte um impacto negativo tanto da implementação da legislação, quanto no desenvolvimento económico do país.

A legislação, assim como a abordagem político-social, incidem fundamentalmente sobre os aspectos de prevenção da corrupção e de transparência na gestão dos processos públicos e do direito privado, o que constitui requisito indispensável para uma boa governança, exigindo para tal uma máquina de administração pública apetrechada por pessoal devidamente capacitado para o efeito.

A análise da legislação revela ainda que há uma clara incidência da normatividade sobre o sector público, não obstante a transversalidade do fenómeno de conflito de interesses pelos diferentes sectores

O sector privado encontra-se igualmente preocupado com a problemática do conflito de interesses, procurando, por sua vez, criar e instituir regras que previnam o fenómeno, sobretudo na esfera das relações económicas entre os grandes interesses corporativos, de

modo a minimizar a incidência de actos que constituam injustiça entre os diferentes actores.

Naturalmente, o presente status jurídico da problemática do conflito de interesses, caracterizado pela sua dispersão normativa, reduz a eficácia do seu controlo, combate e, sobretudo, da sua prevenção.

A situação espelha a dinâmica da importância cada vez maior que a questão do conflito de interesses vem suscitando a nível da sociedade moçambicana, revelando igualmente a necessidade da sua regulação específica para se dar resposta à necessidade de combate a corrupção, a falta de transparência e a má-governança, numa perspectiva de reforço das medidas de prevenção do fenómeno.

## **9. RECOMENDAÇÕES**

O facto de a questão do conflito de interesses constituir um fenómeno presente e em potencial para as mais variadas situações de relações sociais, e por isso constituir objecto de tratamento em várias leis que regem dos direitos e deveres dos cidadãos nas esferas pública e privada, pode legitimar a ideia de se pensar no desenvolvimento de um quadro jurídico específico sobre a questão do conflito de interesses. Esse exercício poderá ser feito tanto de forma independente, quanto de forma integrada à actual análise da legislação sobre a corrupção, tendo em vista a revisão da Lei 6/2004 – Lei anti-corrupção – a ser levada a cabo pela UTREL que, na sua perspectiva de abrangência no tratamento de um fenómeno transversal, pode lhe reservar um capítulo específico.

A análise realizada e os debates sobre o assunto tendem a sugerir que, dado o carácter invasivo do fenómeno de conflito de interesses à estrutura da acção social, afigurando-se sempre potencial em todas as esferas de actividade, o seu combate deve ser realizado na perspectiva de um controle social abrangente que envolva a maioria dos sectores e instituições da sociedade e não simplesmente numa perspectiva estrita e exclusivamente jurídico-legal. Nesse sentido, a institucionalização e/ou reforço de sistemas de declaração de bens abertos, públicos e transparentes, dos gestores públicos (e privados?), facilitariam e trariam maior eficácia ao controle social sobre o conflito de interesses<sup>29</sup>.

O impacto negativo do fenómeno de conflito de interesses sobre a implementação da legislação e o desenvolvimento económico apresenta-se evidente no cenário nacional. A

---

<sup>29</sup> Uma palestra promovida pelo Instituto de Directores de Moçambique, em Maputo, no mês de Fevereiro de 2010, que teve como palestrante o Dr. Abdul Carimo Issa, Director da UTREL, sobre Conflito de Interesses, tendeu a sugerir esse mecanismo de combate ao conflito de interesses.

par das estratégias de mitigação do fenómeno com base em medidas jurídicas, que normalmente são de longo termo, seria igualmente salutar a definição de estratégias que se concentrassem na mitigação dos impactos que o fenómeno surte sobre o campo da economia nacional. Olhando para a missão de uma organização como a ORAM, aspectos directamente ligados a protecção dos direitos das comunidades locais sobre a terra e outros recursos naturais poderiam fazer parte do pacote estratégico de acção. Um exemplo concreto seria, aproveita-se do clima actual de abertura política quanto a esta matéria<sup>30</sup>, acelerar o processo de delimitação das terras das comunidades locais onde a pressão sobre os recursos naturais se mostra evidente, através de elaboração de planos de uso da terra desenhados de forma criativa, como base na legislação, de modo que a sua implementação não requeira recursos especiais, que não os próprios recursos costumeiros cuja ocupação constituiu a base para que lhes fosse conferido o DUAT.

O Processo de capacitação do pessoal do sector público deverá ser progressivo e contínuo de modo a diminuir-se o impacto deste factor nos conflitos de interesses. Da parte das organizações da Sociedade Civil, a busca de estratégias de capacitação de membros das comunidades locais deveria igualmente ser intensificada a vários níveis, incluindo o dos assistentes comunitários ou *paralegais*, de modo a servirem de mecanismo de pressão para a observância da legislação e da equidade e justiça social por parte dos funcionários do sector público, inibindo assim práticas baseadas em conflitos de interesses. Nesse sentido, acções arrojadas como a constituição – ou apoio – de uma plataforma de assistência jurídica estatutariamente definida seria importante – por exemplo a criação do estatuto do paralegal poderia ser uma boa base.

Um dos grandes problemas para se fazer face as exigências cada vez maiores para os processos de delimitação das comunidades locais é a falta de capacidade técnica para o desenvolvimento de planos de uso da terra. Embora, como se sugeriu há pouco, as organizações possam desenvolver esses planos de forma criativa e baseados em poucos recursos – ou nos recursos locais – o futuro exige que se eleve as capacidades internas dos membros das comunidades na administração desses recursos de uma forma orientada para a criação de riqueza. Capacitações desse tipo deveriam igualmente fazer parte de pacotes de intervenção das organizações da sociedade civil. Isso asseguraria melhor a posse da terra e o uso dos recursos para o desenvolvimento, o que diminuiria o potencial de conflitos de interesses sobre essas áreas.

---

<sup>30</sup> Durante a Reunião Nacional sobre Delimitação de Terras, decorrido na cidade de Nampula em Março de 2010, o Governador da Província de Nampula incentivou as outras províncias a acelerarem os processos de delimitação das terras comunitárias, o que se alinha aos discursos de muitos administradores distritais, alegadamente, por orientação da Presidência da República.

A Resolução nº 70/2008, de 30 de Dezembro, que aprova os Procedimentos para a Apresentação e Apreciação de Propostas de Investimento Envolvendo Extensão de Terra Superior a 10.000 Hectares reforça o quadro jurídico que “regula” o estabelecimento de parcerias entre comunidades locais e Investidores privados. Tais parcerias têm o potencial de reduzir em grande escala a incidência do fenómeno de conflito de interesses, na medida em que cria alternativas para acomodar de forma legítima os diferentes interesses em jogo. Nesse sentido, a capacitação tanto das Organizações da Sociedade Civil, quanto de membros das comunidades locais e do sector privado nessa matéria – mecanismos de parcerias económicas entre investidores privados e comunidades locais – seria benéfica. Um trabalho em parceria com a Direcção Nacional para a Promoção do Desenvolvimento Rural (DNPDR) e os parceiros internacionais que financiam essa abordagem seria salutar.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Calengo, André. et al. Avaliação das Políticas e Legislação sobre Terras e outros Recursos Naturais de Moçambique. Relatório Final. Embaixada da do Reino dos Países Baixos em Moçambique. Maputo, Outubro, 2007.
- Delfino, Lúcio (2007). “Insatisfações, Lides, Pretensões e Resistências” in *Mundo Jurídico*. Disponível na Internet: <http://www.mundojuridico.adv.br> Acesso em 02/12/2009.
- Eizirik Nelson. “Conflito de Interesses e a Segregação de Actividades no Mercado de Capitais Brasileiro”.
- Goldi, José Roberto. (2004). “Conflito de Interesses ou Conflito de Deveres” in Revista AMRIGS, n. 48. Porto Alegre, Janeiro-Março, 2004.
- Instituto Nacional de Estatísticas (INE). Censo Geral da População e Habitação 2007 e IFTRAB 2004-2005.
- Issa, Abdul Carimo. *Conflito de Interesses*. Palestra in Busines Breakfast. Instituto de Directores de Moçambique (IOD). Maputo, Fevereiro de 2010.
- Rocha, J Taumaturgo da. (2007). “*Conflitos de Interesses e a Participação de Usuários no Sistema CEP – CONEP*”. II Agosto, 2007.
- SAVANA (2009). “Conflito de Interesses, Regalias e Corrupção m Moçambique”. In [http://macua.blogs.com/moambique\\_para\\_todos](http://macua.blogs.com/moambique_para_todos).
- Thompson DF. Understanding Financial Conflicts of Interest. N Engl J Med 1993.
- Wolfowitz, Paul. (2006). *Boa Governação e Desenvolvimento*. Disponível na Internet: <http://www.web.worldbank.org> Acesso em 02/12/2009.

### Legislação

**Lei n.º 4/90, de 26 de Setembro** (Estabelece normas de conduta, deveres e direitos dos dirigentes superiores do Estado);

**Decreto n.º 5/92 de 27 de Fevereiro** (regulamenta a execução da Lei n.º 4/90, de 26 de Setembro, e estabelece regras e procedimentos adequados a sua efectivação – Atenção: revogado pelo Decreto n.º 55/2000, de 27 de Dezembro)

**Lei n.º 21/92, de 31 de Dezembro** (estabelece os direitos e deveres do Presidente da República em exercício e após cessação de funções)

**Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro** (Lei de Terras) in Serra, Carlos. *Colectânea de Legislação sobre a Terra*. CFJJ (Ministério da Justiça da República de Moçambique), Maputo, 2009.

**Lei n.º 7/98, de 15 de Julho** (estabelece as normas de conduta aplicáveis aos titulares de cargos governativos e explicita os seus deveres e direitos, reconhecendo as exigências especiais do seu exercício)

**Lei n.º 15/99, de 1 de Novembro** (regula o estabelecimento e o exercício da actividade das instituições de crédito e sociedades financeiras – Lei do Comércio Bancário)

**Decreto n.º 48/2000, de 5 de Dezembro** (regulamenta a Lei 7/98 de 15 de Junho)

**Decreto n.º 55/2000, de 27 de Dezembro** (Delega ao Ministério da Administração Estatal competência para providenciar as diligências necessárias para a execução dos preceitos legais contidos na Lei n.º 4/90, de 26 de Setembro e revoga o Decreto n.º 5/92, de 27 de Fevereiro)

**Decreto n.º 30/2001, de 15 de Outubro** (aprova as normas de funcionamento dos Serviços da Administração Pública e revoga o Decreto n.º 36/89, de 27 de Novembro)

**Lei n.º 9/2002, de 12 de Fevereiro** (cria o Sistema de Administração Financeira do Estado – Lei do SISTAFE)

**Lei n.º 15/2002, de 26 de Junho** (Lei de Bases do Sistema Tributário)

**Lei n.º 9/2004, de 21 de Junho** (altera e actualiza a Lei n.º 15/99, de 1 de Novembro)

**Decreto n.º 56/2004, de 10 de Dezembro** (aprova o Regulamento da Lei n.º 15/99 de 1 de Novembro)

**Decreto-Lei n.º 2/2005, de 27 de Dezembro** (Código Comercial)

**Decreto n.º 19/2005, de 22 de Junho** (aprova o regulamento do Procedimento de Fiscalização Tributária)

**Decreto n.º 28/2005, de 23 de Agosto** (aprova o Estatuto do Gestor Público)

**Decreto 59/2005**, (sobre Procurement)

**A Resolução nº 70/2008, de 30 de Dezembro** (aprova os Procedimentos para a Apresentação e Apreciação de Propostas de Investimento Envolvendo Extensão de Terra Superior a 10.000 Hectares)

**Lei n.º 14/2009, de 17 de Março** (aprova o Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado - EGFAE)

**Decreto 62/2009, de 8 de Setembro** (aprova o Regulamento da Lei 14/2009, de 17 de Março – Regulamento do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado)

**Lei 30/2009, de 29 de Setembro** (aprova o Estatuto do Deputado)