



**CENTRO TERRA VIVA**  
Estudos e Advocacia Ambiental

# **Relatório Anual de Governança Ambiental Edição - 2017**

**Governança Comunitária de Terras e Recursos  
Naturais em Moçambique: Oportunidades,  
Desafios e Lições**

# Relatório Anual sobre Governação Ambiental

Edição - 2017

Governação Comunitária de Terras e Recursos Naturais em Moçambique:  
Oportunidades, Desafios e Lições

Alda Salomão, Issufo Tankar, Samanta Remane & Lino Manuel

## Revisão

Marcos A. M. Pereira

## Edição e Maquetização

Manuela Wing & Marcos A. M. Pereira

**Capa:** Encontro com a Comunidade de Canhane

**Fotografia:** Chico Carneiro

## Proposta de Citação

Salomão, A., Tankar, I., Remane, S. & L. Manuel (2018). Relatório Anual sobre Governação Ambiental 2017 - Governação Comunitária de Terras e Recursos Naturais em Moçambique: Desafios, oportunidades e lições. 43 pp. Maputo. Centro Terra Viva.

## Direitos Reservados

Direitos do autor aplicam-se a esta obra. Esta publicação, seja por inteiro ou em partes, não poderá ser reproduzida independentemente do formato ou meio, seja electrónico, mecânico ou óptico, para qualquer propósito, sem a devida autorização expressa, por escrito, do Director Geral do Centro Terra Viva.

Produzido com apoio de:



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra



Reino dos Países Baixos



Maputo, Março 2018

## **Agradecimentos**

Este trabalho foi possível graças ao precioso apoio financeiro canalizado pelos parceiros do Centro Terra Viva (CTV) nomeadamente: Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação, We Effect, Programa AGIR, Embaixada da Suécia, Embaixada dos Países Baixos, Embaixada da Dinamarca e OSISA. Os nossos agradecimentos estendem-se em particular aos membros das comunidades de Cubo, Canhane, Nanguene, Macavene e Mavodze, Chinhangane, Banga e Manhiça pela sua colaboração e fornecimento de informação relevante para a sua realização.

Endereçamos também os nossos agradecimentos ao Governo Distrital de Massingir, bem como à Administração do Parque Nacional do Limpopo (PNL), pela informação disponibilizada e facilitação na realização de entrevistas a diferentes actores chave.

Especial agradecimento é também endereçado aos líderes comunitários das comunidades visitadas que de forma corajosa apresentaram o historial dos projectos de Maneio Comunitário de Recursos Naturais (MCRN) em curso e apresentaram as principais preocupações e desafios que enfrentam.

A todos que contribuíram para a realização deste estudo vai o nosso reconhecimento especial.

## Sumário Executivo

O CTV iniciou em 2010 o estudo, análise e monitoria do estado da governação na gestão do ambiente e recursos naturais em Moçambique, culminando com a elaboração de uma serie de relatórios anuais sobre governação ambiental (RAGA), cuja primeira edição foi publicada em Janeiro de 2012. Esta publicação tem como objectivo contribuir para a boa governação na gestão do ambiente e dos recursos naturais e promover maior justiça social, equidade e sustentabilidade no seu acesso pelos cidadãos, principalmente os das zonas rurais.

Para o ano 2017 foi escolhido o tema "governação comunitária de terras e recursos naturais em Moçambique" tendo sido seleccionado o Distrito de Massingir, na Província de Gaza, para estudo de caso. O trabalho efectuado em Massingir consistiu na avaliação da governação de terras, nas suas várias dimensões, especificamente no concernente ao papel e poder do governo local (Administração do Distrito) na gestão e administração de terras, bem como o papel e poder das autoridades comunitárias, particularmente na sua interacção com o governo local e central e com os investidores nacionais e estrangeiros.

A recolha de dados foi feita de forma sistemática a partir de 2014, altura em que o CTV deu início à provisão de assistência jurídica à Comunidade de Cubo. Desde essa altura, as equipas do CTV tiveram a oportunidade de interagir com vários actores incluindo o governo a nível distrital, provincial e central; investidores locais nacionais e estrangeiros, Administração PNL, comunidades que residem no interior desta área de conservação da biodiversidade e na zona de reassentamento (Mavodze e Nanguene) e ao seu redor (Cubo e Canhane). Foram, igualmente, colhidas informações junto à Plataforma Distrital da Sociedade Civil e do Projecto Lhuvuka PNL. Além dos encontros com estas entidades, foi efectuada uma revisão bibliográfica sobre o tema do relatório.

Para melhor avaliar o progresso de iniciativas de MCRN, foram considerados cinco indicadores, nomeadamente: (i) Reconhecimento de direitos de acesso e uso de terras e outros recursos naturais; (ii) Reconhecimento de poderes de gestão e de administração de terras e outros recursos naturais; (iii) Reforço da organização institucional, capacidade e governação comunitária; (iv) Integração de projectos MCRN nos planos de desenvolvimento distrital; e (v) Resolução comunitária de conflitos.

A principal conclusão do presente relatório é a de que embora o quadro político-legal seja favorável à promoção de uma governação ambiental inclusiva e participativa, incluindo a governação comunitária de terras e outros recursos naturais, há ainda muito a fazer para melhorar a base institucional e política para o apoio específico ao MCRN. Tal apoio, inclui o respeito por princípios de boa governação adoptados no país para a materialização de tais iniciativas. O relatório demonstra, ainda, que embora as comunidades tenham teoricamente ganho poderes para controlar os recursos existentes nas suas terras, tais poderes continuam a ser limitados por barreiras de vária ordem. As constatações feitas na avaliação dos projectos de MCRN no país, e dos projectos de Massingir, mostram que, no geral, a experiência moçambicana de devolução de poderes para o nível comunitário continua a ser fragmentada reflectindo falta de consistência estratégica. Os projectos de Massingir indicam que o direito e poder de negociar a ocupação de terras e a exploração de recursos naturais, incluindo terras ricas em recursos faunísticos e de alto valor turístico, continuam a ser retidos pelo governo e não pelas comunidades que ocupam tais terras. Enquanto a legislação abre espaço para a participação das comunidades nas decisões sobre o acesso e uso de recursos naturais em terras comunitárias, o governo mantém o poder discricionário de retirar ou reduzir, muitas vezes unilateralmente, tais direitos.

As experiências de Massingir revelaram, mais uma vez, a importância do papel do governo que, no contexto do MCRN e, de acordo com os ditames constitucionais e da Política Nacional de Terras (PNT), deve ser direccionado para o apoio à participação comunitária, à promoção da responsabilidade corporativa social e ambiental e à promoção de uma partilha justa e equitativa de custos e benefícios entre os diferentes actores. No geral, prevalecem constrangimentos para o alcance de tais objectivos, o maior dos quais representado pelo fraco poder e capacidade negocial por parte das comunidades, que favorece o sector privado, a fraca capacidade comunitária de gestão empresarial e a baixa proporção de benefícios canalizados para as comunidades na forma de oportunidades de emprego e partilha com o Estado de receitas resultantes da atribuição de concessões para fins privados em terras comunitárias.

Como principal recomendação, o relatório aponta para a necessidade de definição urgente do regime jurídico do domínio público comunitário sobre a terra e recursos naturais. O legislador ordinário não aprovou ainda o referido regime jurídico, contrariando o Artigo 98, No.3, da Constituição da República de Moçambique (CRM) e fazendo prevalecer uma lacuna legal que em nada favorece a necessidade de tornar a gestão da terra rural mais participativa, inclusiva e eficiente. No entanto, é preciso realçar neste contexto que, apesar disso, alguns avanços foram já registados, designadamente com a aprovação de instrumentos legais que regulam as

formas de articulação dos órgãos locais do Estado e das autarquias locais com as autoridades comunitárias, bem como a aprovação do guião para a participação e consulta comunitária na planificação distrital.

A implementação de programas de delimitação de terras comunitárias, através de programas do governo e de organizações da sociedade civil, ofereceu também subsídios relevantes para a reflexão sobre o MCRN e sobre oportunidades para a materialização do envolvimento das autoridades comunitárias na gestão sustentável da terra e recursos naturais ao nível local. Estas lições precisam de ser consolidadas e disseminadas.

## **Acrónimos, Siglas e Unidades**

AD – Administração Distrital

ASL – African Safari Lodge

ATVC – Associação Tlharihani Vaka Cubo

AWF – African Wildlife Foundation

CBNRM – Community-Based Natural Resources Management (Gestão de Recursos Naturais Baseada nas Comunidades)

CCL – Covane Community Lodge

CGP – Cubo Game Park

CRM – Constituição da República de Moçambique

CTV – Centro Terra Viva

DINAF – Direção Nacional de Florestas

DPTADER – Direcção Provincial da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural

DUAT – Direito de Uso e Aproveitamento da Terra

GP – Governo Provincial

ha - hectare

INE – Instituto Nacional de Estatística

iTC – Iniciativa para Terras Comunitárias

KGR – KARINGANI GAME RESERVE

LGAF – Land Government Assessment Framework-Mozambique

MAI – Massingir Agro-Industrial

MCRN – Maneio Comunitário de Recursos Naturais

MITADER – Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural

ORAM – Associação Rural de Ajuda Mútua

PNL – Parque Nacional do Limpopo

PNT – Política Nacional de Terras

PROCANA – Projecto de produção da cana-de-açúcar em Massingir e etanol

PTGL – Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo

RAGA – Relatório Anual sobre Governação Ambiental

SADC – Comunidade de Desenvolvimento da África Austral

SC – Sociedade Civil

SDAE – Serviços Distritais de Actividades Económicas

SPGC – Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro

TC – Twin City

WB – World Bank

## Tabela de Conteúdos

1. Introdução .....	1
2. Metodologia .....	3
2.1. Selecção de Indicadores de Governação Comunitária.....	3
2.2. Recolha e Análise de Dados.....	4
3. Governação Comunitária de Terras e Recursos Naturais .....	5
3.1. Quadro Teórico.....	5
3.2. Quadro Político-Legal e Institucional para o MCRN em Moçambique .....	7
3.3. Experiências e Avaliação Nacional Geral - Sínteses dos Seminários Regionais de Maneio Comunitário dos Recursos Naturais.....	10
4. Avaliação da Governação Comunitária de Terras e Recursos Naturais .....	13
4.1. Estudo de Caso: Distrito de Massingir – Projectos e Processos .....	13
4.1.1. Parque Nacional do Limpopo (PNL).....	15
4.1.2. Projecto PROCANA/MAI.....	17
4.1.3. Projecto KARINGANI GAME RESERVE (KGR).....	18
4.1.4. Projecto Covane Community Lodge .....	20
4.1.5. Projecto Cubo Game Park.....	23
4.2. Avaliação de Indicadores e Dimensões.....	27
5. Conclusões e Recomendações .....	37
6. Referências Bibliográficas .....	42

## 1. Introdução

O Centro Terra Viva – Estudos e Advocacia Ambiental (CTV) é uma instituição não-governamental moçambicana que intervém nas áreas de pesquisa e advocacia sobre governação e conservação ambiental. Desde 2012, o CTV tem desenvolvido estudos com vista a analisar e monitorar o estado da governação ambiental e de recursos naturais no país, que culminam com a publicação do Relatório Anual sobre Governação Ambiental (RAGA).

O RAGA tem como objectivo contribuir para promover maior justiça social, equidade e sustentabilidade no uso e aproveitamento de recursos naturais e, representa a resposta da sociedade civil (SC) aos esforços do Estado, dirigidos à promoção de uma governação participativa e inclusiva. O presente relatório é a quinta edição de um documento que se espera seja já referência relevante junto dos pesquisadores e estudiosos da governação ambiental moçambicana, mas também para outros intervenientes dos sectores público e privado com interesse na matéria.

O RAGA 2017 foi produzido num momento de extrema importância para o país, nomeadamente o ano de celebração dos 20 anos da Lei de Terras (Lei 19/97, de 1 de Outubro), e do lançamento do processo de revisão da Política Nacional de Terras (PNT).

A celebração dos 20 anos da Lei de Terras é, na verdade, a celebração do objectivo geral da PNT de garantir um desenvolvimento rural equitativo e sustentável, onde os direitos das populações rurais são reconhecidos e onde as comunidades rurais têm voz e poderes nas decisões relacionadas à gestão da terra e de outros recursos naturais. É neste contexto que se usou esta efeméride, como oportunidade para revisitar este objectivo, através da avaliação do papel e poderes das comunidades rurais na gestão da terra e outros recursos naturais, aferindo em que medida as proclamações políticas sobre participação e gestão comunitária de recursos naturais encontram manifestação concreta na prática. Isto tendo em conta, particularmente, o contexto da grande pressão sobre as terras rurais, decorrente da procura de áreas para a implantação de investimentos públicos e privados, alguns deles de grande dimensão e com implicações sociais e ambientais sérias como é o caso de reassentamentos involuntários.

Para este efeito, e como estudo de caso, foi seleccionado o Distrito de Massingir na Província de Gaza, onde o intuito foi o de avaliar a governação de terras nas suas várias dimensões, mais especificamente no concernente ao papel e poder dos governos locais (Administrações de

Distritos), eleitos pólos de desenvolvimento, bem como no concernente ao papel e poder das autoridades comunitárias, particularmente a sua interação tanto com o governo local e central, como com investidores. Muito embora o relatório apresente exemplos de vários projectos em curso neste distrito, as atenções foram concentradas no projecto de manejo comunitário da Comunidade de Cubo. Foi com base neste projecto específico que se avaliou os diferentes indicadores e respectivas dimensões.

Como habitualmente, o RAGA é composto por duas componentes: a versão textual analítica (presente documento) que é complementada por um documentário, cujo o título é: “8 dias em Massingir: Os animais não votam!”, realizado pela Argus.



Encosta da Barragem de Massingir com as comportas a vista  
Foto: Chico Carneiro

## 2. Metodologia

### 2.1. Selecção de indicadores de governação comunitária

Para a avaliação da governação comunitária da terra e outros recursos naturais foram seleccionados alguns indicadores usados no Relatório de Avaliação da Governação de Terras (Trindade & Salomao, 2016), produzido com base na metodologia desenvolvida pelo Banco Mundial (World Bank, 2013). Foi igualmente usada como referência, a proposta de estratégia de manejo comunitário de recursos naturais (MITADER, 2018). Com base nestes documentos foram seleccionados cinco indicadores e respectivas dimensões, apresentados na Tabela 1.

**Tabela 1:** Indicadores e dimensões seleccionadas para avaliação da governação comunitária da terra e recursos naturais.

Indicadores	Dimensões
1. Reconhecimento de direitos de acesso e uso da terras e outros recursos	a) O quadro político legal reconhece direitos comunitários; b) Os direitos comunitários são protegidos na prática; c) Os cidadãos têm conhecimento e usam os seus direitos ambientais.
2. Reconhecimento de poderes de gestão e de administração de terras e outros recursos naturais	a) As comunidades locais têm poderes de gestão efectiva da terra e outros recursos naturais existentes nas suas áreas; b) As autoridades comunitárias têm poder decisório sobre os investimentos que recaem nas suas áreas.
3. Reforço da organização institucional, capacidade e governação comunitária	a) Os projectos de MCRN implementados contribuem para a organização institucional e melhor governação intra-comunitária; b) As comunidades locais têm capacidade técnica para a implementação de projectos de MCRN.
4. Integração de projectos de MCRN nos planos de desenvolvimento distrital	a) Os projectos de MCRN implementados contribuem para um desenvolvimento económico com benefícios financeiros tangíveis para as comunidades; b) Os projectos de MCRN são integrados e considerados parte integrante dos planos de desenvolvimento distrital.
5. Resolução comunitária de litígios	a) Existem tribunais comunitários devidamente constituídos e participam na resolução de conflitos sobre terras e outros recursos naturais entre comunidades e terceiros; b) As decisões dos tribunais comunitários tomadas com base no direito costumeiro são respeitadas pelas demais entidades (governo e sector privado).

## **2.2. Recolha e Análise de Dados**

Os dados foram colhidos de forma irregular desde 2008, mas a partir de 2014, período de início da provisão de assistência jurídica à Comunidade de Cubo, a recolha foi mais sistemática e contínua. Desde essa altura, as equipas do CTV tiveram a oportunidade de interagir com vários actores incluindo o governo a nível distrital (Administração do Distrito-AD; Serviços Distritais de Actividades Económicas-SDAE, de nível provincial a Direcção Provincial da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural-DPTADER; Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro-SPGC e Governo Provincial-GP). A nível central destaca-se o Ministério da Terra Ambiente e Desenvolvimento Rural (MITADER), investidores locais (Twin City e Ngueneya Project), a Administração do PNL, além de comunidades no interior do PNL e na zona do reassentamento (Mavodze, Nanguene) e ao redor do PNL (Cubo e Canhane). Informações foram também colhidas junto à Plataforma Distrital da Sociedade Civil, em Massingir. Além dos encontros e interação com estas entidades, foi igualmente efectuada uma revisão da bibliografica relevante para o tema do relatório.



Mulheres de Cubo esperando na fila para a colecta de água  
Foto: Chico Carneiro

### **3. Governação Comunitária de Terras e Recursos Naturais**

#### **3.1. Quadro Teórico**

Na literatura sobre desenvolvimento, a "participação comunitária" é comumente definida como um processo pelo qual diferentes grupos ao nível local, têm a oportunidade de partilhar o controlo sobre as iniciativas de desenvolvimento e influenciar as decisões sobre os recursos que os afectam (Veit, *et al*, 1995). Nessa perspectiva, os defensores do MCRN argumentam que o princípio da participação pressupõe a gestão da terra e outros recursos naturais, incluindo a protecção da biodiversidade, por e para as comunidades locais. Nos casos em que as comunidades locais não participam, as suas necessidades e preocupações em relação à terra e outros recursos naturais não são geralmente acauteladas (Western *et al.*, 1996). Acrescentam ainda que ao ser "por e para" as comunidades locais, o MCRN também implica que os custos de gestão de recursos naturais (incluindo a sua conservação), devem ser equilibrados por recompensas equivalentes ou maiores para as comunidades.

Com base nessa premissa, o MCRM foi institucionalmente adoptado em alguns países africanos, e não só, como um modelo de participação comunitária na gestão de terras e outros recursos naturais e no desenvolvimento socioeconómico comunitário. Assim, e como resultado de uma tendência regional nos anos 80 e 90, muitos países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (Southern Africa Development Community - SADC), incluindo Moçambique, adoptaram políticas e legislação nacionais, declarando explicitamente que as comunidades locais deveriam ser envolvidas em todas as áreas de gestão ambiental de forma activa e directa, e que nesses processos, os seus valores, normas e práticas deveriam ser levados em consideração. Tal como se pode verificar na legislação nacional e instrumentos regionais, a gestão participativa dos recursos naturais tem um duplo objectivo, nomeadamente assegurar a conservação da biodiversidade com a participação das comunidades locais e promover o desenvolvimento económico e social dessas comunidades através do uso sustentável de recursos naturais (SADC, 1999). Neste contexto, as comunidades não só deveriam partilhar os benefícios resultantes do uso de recursos naturais, mas também devem participar nos processos de tomada de decisão relacionadas com tal uso.

De acordo com Siteo (2012), o MCRN deve visar a promoção do empoderamento das pessoas nas áreas rurais, a conservação da biodiversidade, o desenvolvimento de meios de subsistência mais seguros e a redução de riscos. Segundo este autor, os programas de Gestão de Recursos

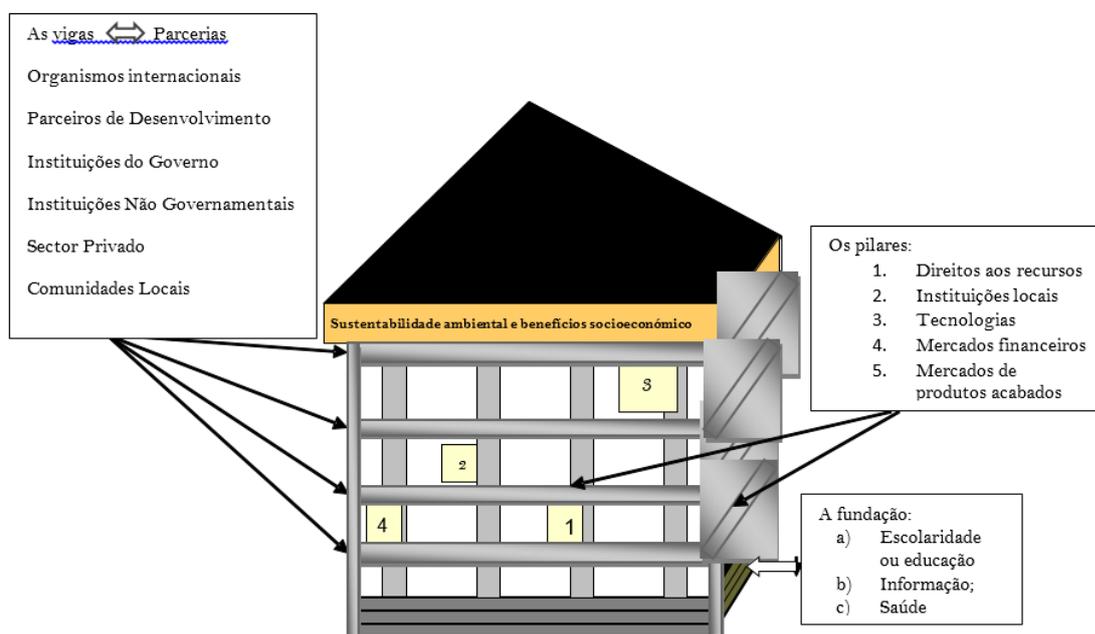
Naturais Baseada nas Comunidades (Community-Based Natural Resources Management - CBNRM), geralmente são anunciados como oportunidades para que as comunidades produzam receitas financeiras para o seu próprio benefício. Embora reconhecendo que em alguns casos, o MCRN produziu benefícios financeiros significativos para as comunidades locais, alerta ainda para o facto de que geralmente os benefícios financeiros do MCRN são superestimados. Tal como Siteo (2012), Fabricius *et al* (2004) defenderam que os benefícios mais importantes do MCRN não são financeiros, salientando que, no contexto do MCRN, o princípio da participação ocupa uma posição privilegiada na lista de objectivos e princípios do MCRN, visando especificamente:

- i. Obter a participação voluntária das comunidades em programas flexíveis que incorporem soluções de longo prazo para os problemas decorrentes do uso dos recursos naturais;
- ii. Introduzir um novo sistema de propriedade comum e direitos territoriais sobre recursos naturais para as comunidades residentes nas áreas-alvo. A gestão desses recursos deve ser colocada sob custódia e controlo das pessoas residentes em áreas comunitárias;
- iii. Criar instituições adequadas com base nas quais os recursos podem ser legitimamente geridos e explorados pelas pessoas locais para seu próprio benefício directo. Esses benefícios podem assumir a forma de renda e emprego;
- iv. Fornecer assistência técnica e financeira às comunidades que aderem ao programa para que possam realizar os seus objectivos.

Na região da SADC, os projectos de MCRN começaram principalmente no sector da fauna bravia e florestas e países como Zimbabwe, Moçambique, Namíbia, Zâmbia, Tanzânia e Botswana adoptaram legislação estabelecendo mecanismos de participação comunitária (Wily, 2000, 2001; Nhantumbo, 2003; Salomão, 2004). Por exemplo, para o governo da República da Namíbia (Resolução do Conselho de Ministros nº 8/16.03.95/005), o objectivo avançado é o de permitir com que as comunidades locais se beneficiem economicamente do uso de recursos faunísticos ao mesmo tempo que participam em actividades que visam a sua conservação.

Objectivos semelhantes foram indicados nos demais países, mas para além da promoção do uso e gestão sustentável dos recursos naturais, tal objectivo coloca foco na redução da pobreza rural tendo igualmente uma visão de governação descentralizada (Wily, 2000). Para alcançar esses objectivos, novas formas de participação comunitária foram institucionalizadas através

da descentralização de poderes sobre florestas e recursos faunísticos. Moçambique também seguiu a tendência, particularmente após a aprovação da Lei de Florestas e Fauna Bravia de 1999 (Lei 10/99 de 7 de Julho), tendo em 2009, sido produzida a primeira proposta de Estratégia de Maneio Integrado de Recursos Naturais. Nesta proposta, Nhantumbo (2009), equipara o MCRN à estrutura de uma palhota africana, com fundação, pilares, vigas e tecto, como é apresentado na Figura 1.



**Figura 1.** Maneio comunitário como estratégia de desenvolvimento integrado: o conceito de palhota africana para a utilização sustentável dos recursos naturais e geração de riqueza (Nhantumbo, 2009).

### 3.2. Quadro Político-Legal e Institucional para o MCRN em Moçambique

O quadro político-legal moçambicano é celebrado particularmente por causa das disposições direccionadas à protecção dos direitos dos cidadãos e comunidades locais à terra, e das que asseguram a sua participação em processos decisórios. A CRM prescreve, no seu artigo 4, que “O Estado reconhece os vários sistemas normativos e de resolução de conflitos que coexistem na sociedade moçambicana, na medida em que não contrariem os valores e os princípios fundamentais da Constituição”. Adicionalmente, o artigo 118 determina que: (i) “O Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito costumeiro”; (ii) “O Estado define o relacionamento da autoridade tradicional com as demais instituições e enquadra a sua participação na vida económica, social e cultural do país”. Já o artigo 263, nº 5, refere-se

explicitamente à figura da delegação de poderes, indicando que *“A lei determina os mecanismos institucionais de articulação com as comunidades locais, podendo nelas delegar certas funções próprias das atribuições do Estado”*.

Neste contexto, é oportuno recordar os grandes objectivos, princípios e impactos da PNT, aprovada em 1995, com o objectivo geral de garantir um desenvolvimento rural equitativo e sustentável, onde os direitos das populações rurais são reconhecidos e onde estas recebem voz e poderes nas decisões relacionadas à gestão da terra (incluindo a atribuição de direitos à terra aos investidores). A PNT definiu objectivos e princípios para o sector de gestão e administração de terras, orientados para a prioridade de eliminar a pobreza e promover o desenvolvimento económico e humano sustentável (Parágrafo 13).

Como principais objectivos, a PNT indicou que a gestão e administração de terras deve visar a recuperação da capacidade de produção de terras para garantir a segurança alimentar e a criação de condições para o desenvolvimento e o aprimoramento do sector familiar, com acesso adequado à terra. Deve também prever a promoção do investimento privado, através do uso sustentável da terra e de outros recursos naturais, e do respeito aos interesses locais, bem como a actualização e melhoria do sistema de tributação com base na ocupação e uso da terra, a fim de apoiar os orçamentos públicos a todos os níveis (Parágrafo 14). Como princípios fundamentais, a PNT incluiu: (i) a manutenção da propriedade do Estado sobre a terra; (ii) a necessidade de garantir o acesso e o uso da terra à população, bem como aos investidores; (iii) a necessidade de garantir o direito das mulheres de usar a terra; e (iv) promoção de investimentos privados nacionais e estrangeiros, sem prejudicar as comunidades locais e garantindo benefícios ao orçamento nacional.

Após a aprovação da PNT, e após um extenso processo de consulta nacional organizado em 1996 por uma Comissão Interministerial de Terras criada em 1995 (Tanner, 2002), foi aprovada uma nova lei de terras em 1997 (Lei 19/1997 de 01 de Outubro). O processo de aprovação foi registado como exemplo de um processo participativo e inclusivo que culminou com um instrumento jurídico que reflectiu e equilibrou os interesses dos diferentes actores - o Estado, os cidadãos e as comunidades, bem como o sector privado (Tanner, 2002).

Ao longo dos 20 vintes anos, com base na PNT aprovada em 1995, na Lei de Terras de 1997 e na demais legislação aprovada subsequentemente, o Estado moçambicano tentou prosseguir uma abordagem centrada nas pessoas para a gestão da terra e dos recursos naturais e

promoção do desenvolvimento nacional. Apesar de ter evoluído através de diferentes processos políticos e económicos, esta abordagem manteve as suas características principais, a saber:

1. A terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida, hipotecada ou por qualquer forma alienada (propriedade estatal no interesse e em benefício de todos os cidadãos moçambicanos - direito de propriedade restrito / limitado por metas de interesse público);
2. Nas áreas rurais, a terra e outros recursos naturais devem ser geridos de acordo com as normas costumeiras que não contrariam a Constituição (o pluralismo jurídico, que reflecte o reconhecimento de diversos regimes jurídicos existentes nas áreas rurais, onde vive a maioria da população moçambicana);
3. O Estado reconhece o direito dos cidadãos nacionais, incluindo as comunidades rurais, bem como o direito dos investidores nacionais e estrangeiros, de acesso e uso da terra de acordo com a lei (direitos de quase-propriedade, resultantes de restrições auto-impostas ao Estado relativas à expropriação de direitos sobre a terra e isenção de prazo para o uso desta por cidadãos e comunidades nacionais);
4. A terra e outros recursos naturais devem ser geridos de forma participativa e sustentável, com o envolvimento de todos os cidadãos, incluindo as mulheres, e todos os níveis de governo (consultas comunitárias e descentralização promovidas como mecanismos de governação participativa);
5. O Estado incentiva investimentos na terra e noutros recursos naturais para a redução da pobreza, incluindo investimentos estrangeiros, e promove parcerias entre investidores e comunidades locais (reconhecimento da importância de proteger os direitos dos cidadãos nacionais, e especialmente os das mulheres, bem como a importância dos investimentos baseados no uso da terra para a criação de riqueza e redução da pobreza rural).

Em 2004, como resultado da revisão constitucional aprovada nesse ano, foi reconhecido o Domínio Público Comunitário sobre recursos naturais, no Artigo 98, No.3. Apesar de o regime jurídico do domínio público comunitário não ter ainda sido aprovado, como prescreve o referido artigo, entende-se que a mera previsão constitucional de um domínio público comunitário não só consolida o princípio da gestão participativa de recursos naturais, como também tem implicações imediatas, independentemente da existência de legislação ordinária específica, na medida em que reflecte:

1. O reconhecimento das comunidades locais como instituições e actores integrantes do sistema de gestão e administração de terras;
2. O reconhecimento da importância e papel que as instituições comunitárias têm na gestão da terra e de outros recursos naturais;
3. O reconhecimento da necessidade de descentralizar os poderes de gestão da administração pública, tanto na vertente de desconcentração administrativa, como na vertente de descentralização democrática, materializando assim a possibilidade de delegação de poderes já expressamente prevista na CRM, como na legislação sobre florestas e fauna bravia.

É este quadro político-legal que tornou Moçambique numa referência positiva ao nível regional e internacional. No entanto, e como se poderá perceber nas secções a seguir, a sua implementação tem enfrentado desafios e constrangimentos de várias naturezas, incluindo problemas de governação pública e privada (legalidade, transparência, responsabilização), problemas sociais (baixa escolaridade e muito fraca literacia jurídica dos cidadãos, particularmente cidadãos rurais) e problemas institucionais (fraca capacidade das instituições do governo e das autoridades comunitárias, bem como fragilidades éticas).

### **3.3. Experiências e Avaliação Nacional Geral - Sínteses dos Seminários Regionais de Maneio Comunitário dos Recursos Naturais**

Em Maio de 2017 o MITADER, através da Direção Nacional de Florestas (DINAF), realizou seminários preparativos da 5ª Conferência Nacional de MCRN nas regiões sul, centro e norte do país, envolvendo instituições dos sectores público, privado, da sociedade civil e académicas. Nos referidos seminários foram partilhadas experiências de implementação de iniciativas de MCRN, com ênfase nos resultados alcançados, lições aprendidas e constrangimentos enfrentados pelos diferentes intervenientes nessas iniciativas.

Segundo a DINAF (2018), a premissa que norteou as discussões, nos três seminários regionais, foi o reconhecimento do importante papel que as comunidades rurais jogam na gestão e uso sustentável dos recursos naturais e a necessidade de fortalecer a interacção entre estas e o Estado, de modo a garantir a sua participação activa no MCRN.

Foi igualmente reconhecida a existência de desafios na canalização de 20% das taxas de exploração florestal ou faunística às comunidades das áreas onde estes recursos são explorados. Tais desafios caracterizam-se, por um lado, pela demora na alocação dos fundos e, por outro lado, por não abranger todas as comunidades onde ocorre a exploração de recursos florestais e/ou faunísticos. Um outro desafio identificado naqueles seminários foi a utilização, pelas comunidades beneficiárias, dos 20% das taxas de exploração florestal ou faunística que, regra geral, aplicam o dinheiro em projectos sociais (construção de salas de aula, maternidade, postos de saúde, entre outros) preterindo iniciativas de conservação dos recursos naturais e de geração de renda. A fraca participação das mulheres nos comités comunitários de Gestão de Recursos Naturais (CGRN), a inexistência de regras harmonizadas sobre a criação, funcionamento e propósito dos CGRN foi outro constrangimento identificado nos seminários regionais.

Relativamente a canalização dos 20%, concluiu-se haver necessidade de: (i) melhorar os mecanismos de distribuição e aplicação dos fundos consignados às comunidades, para que estas possam usa-los também em iniciativas de conservação ambiental; (ii) envolver as comunidades locais na fase de elaboração de projectos de desenvolvimento local, de modo a que se apropriem dos mesmos e garantam a sua sustentabilidade; (iii) capacitar as comunidades para usarem, de forma racional, os recursos naturais, para que os ganhos financeiros resultantes da sua exploração sustentável, em parceria com outros actores, beneficiem as actuais e futuras gerações.

Em relação à fraca participação da mulher nos CGRN, recomendou-se: (i) promover a participação activa da mulher nos programas e projectos de MCRN, através de sessões de capacitação em matéria de liderança e gestão comunitária dos recursos naturais; (ii) fixar como meta que pelo menos 1/4 dos membros do CGRN devem ser mulheres; (iii) emponderar a mulher para que participe na gestão comunitária dos recursos naturais e na tomada de decisão sobre a aplicação dos 20% da taxa de exploração dos recursos florestais e faunísticos, ao nível dos CGRN.

Relativamente a existência de regras não harmonizadas sobre a criação, funcionamento e propósito dos CGRN, foi identificada a necessidade de: (i) clarificar-se os conceitos de MCRN e de CGRN, incluindo o processo de criação e funcionamento destes órgãos, seu papel e a relação que estabelecem com os restantes membros da comunidade, o poder exercido pelas comunidades e as regras de governação existentes no seio destas; (ii) elaboração de um guião

orientador e específico para a criação (formação e legalização) dos CGRN; (iii) elaboração de um guião para orientar a canalização e utilização dos 20%.

Os seminários regionais culminaram com a definição de acções de seguimento com vista a impulsionar o MCRN, dentre as quais: (i) a revisão do Diploma Ministerial 93/2005 de 4 de Maio, definindo um mecanismo transparente da canalização dos 20% e a possibilidade de harmonização das diversas taxas pagas na exploração dos recursos naturais; (ii) o levantamento dos CGRN que ainda não beneficiam dos 20%, bem dos fundos que o Estado deve canalizar às comunidades beneficiárias; (iii) a capacitação das comunidades locais, com destaque para os membros dos CGRN e o engajamento da mulher nos CGRN para que ela possa participar nos processos de tomada de decisões no seio destes órgãos.



Margens da Albufeira da Barragem de Massingir junto a Chilalane  
Foto: Chico Carneiro

## 4. Avaliação da Governação Comunitária de Terras e Recursos Naturais

### 4.1. Estudo de Caso: Distrito de Massingir – Projectos e Processos

O Distrito de Massingir está localizado a noroeste da província de Gaza conforme ilustra a Figura 2.

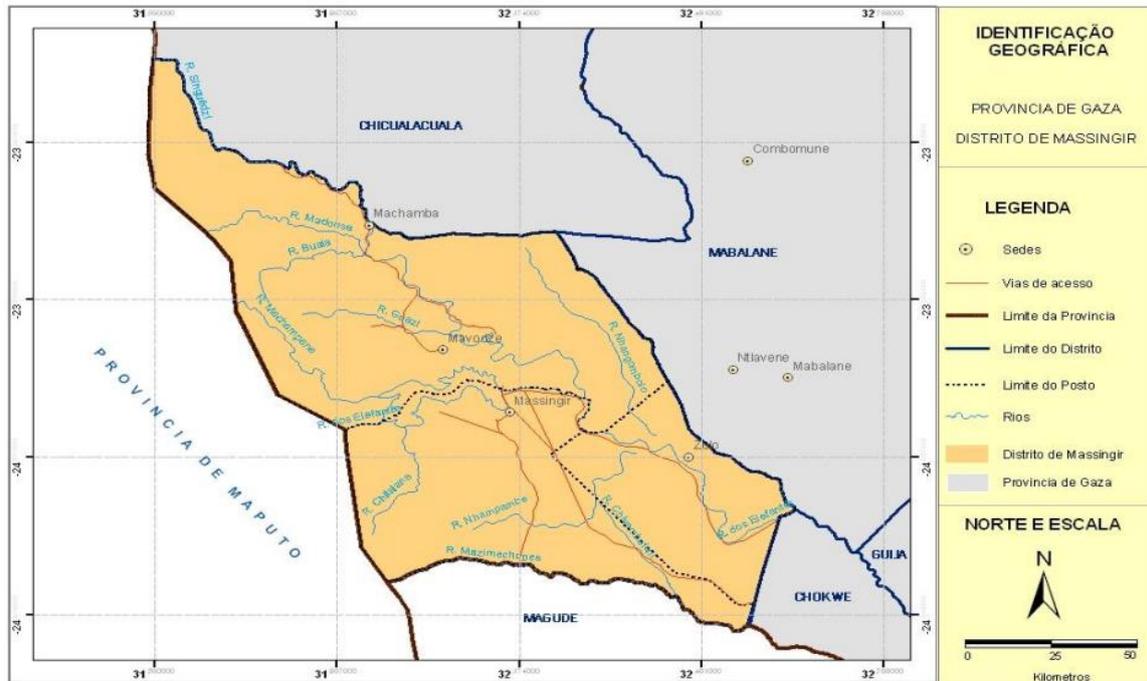


Figura 2: Localização do Distrito de Massingir (Fonte: INE)

A sede encontra-se na localidade de Tihovene, onde se instalou o governo e funciona toda a máquina administrativa, no maior edifício da vila, tal como mostra a Figura 3.



Figura 3: Sede da AD de Massingir (Foto: Chico Carneiro)

O clima do distrito é seco com temperaturas médias anuais de 30°C. Massingir regista grandes irregularidades na queda de precipitação que tem sido de 600mm anuais e uma evapotranspiração geralmente superior a 1500mm e, por conseguinte, a ocorrência de frequentes períodos secos na fase de crescimento das culturas. Estas condições climatéricas tornam o distrito de Massingir, actualmente tido como um dos mais pobres do país, pouco apto para o cultivo em sequeiro (MAE, 2005).

No entanto, o distrito possui ricas terras agrícolas nas margens do rio dos Elefantes, onde a barragem de Massingir foi construída. Este distrito também é muito rico em fauna bravia. De acordo com estimativas do INE, a população total do Distrito de Massingir é de 37 024 habitantes (INE, 2010). Tal como no resto do país, a divisão administrativa territorial do Distrito de Massingir integra postos administrativos, localidades e povoações, tal como mostra a Tabela 2.

**Tabela 2:** Divisão Administrativa do Distrito de Massingir (Fonte: MAI 2005).

Postos Administrativos	Localidades
Massingir	Ringane Tihonvene
Mavodze	Chibotane Machamba Mavodze
Zulo	Chissenguele Chitar Zulo

As secções que se seguem, apresentam as dinâmicas de ocupação de terras neste distrito, com o intuito de mostrar o contexto em que o MCRN se operacionaliza na prática, os desafios que este processo ainda apresenta, assim como as grandes oportunidades que se oferecem sob certas condições. Este estudo de caso tenciona mostrar que os projectos de MCRN não são, nem devem ser, processos isolados, desconectados dos demais processos induzidos e conduzidos por outros actores. Finalmente, a selecção do Distrito de Massingir justifica-se pelo facto de nele existirem dois projectos activos de MCRN, contrariamente ao que acontece à maior parte das experiências iniciadas no país, as quais ou se encontram suspensas ou desapareceram por completo. À medida que são descritos os diferentes projectos e processos, espera-se que o leitor possa estabelecer as ligações entre os mesmos e compreenda a sua interdependência e a maneira como se influenciam mutuamente. É do reconhecimento desta

interdependência e influência mútua que decorre o princípio do desenvolvimento rural integrado (Nhamtumbo, 2009; Salomão, 2016).

#### 4.1.1. Parque Nacional do Limpopo (PNL)

A abundância de recursos faunísticos no Distrito de Massingir levou ao estabelecimento do Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo (PTGL) em 2001, integrando e interligando o Parque Nacional do Limpopo (PNL) o Parque Nacional do Kruger, na África do Sul e o Parque Nacional de Gonarezou, no Zimbábue. O PNL foi estabelecido numa área de 1 123 316 ha, abrangendo três Distritos, nomeadamente Massingir, Mabalane e Chicualacuala, na Província de Gaza (MITUR, 2003). No Distrito de Massingir, o PNL abrange uma área de 1 000 000 ha, correspondendo a 40% da área do Distrito, e onde residem oito comunidades rurais, nomeadamente: Massingir Velho, Mavodze, Nanguene, Macavene, Machamba, Makhandazulo A, Makhandazulo B e Bingo (MITUR, 2003).

Para aceder à vila sede do distrito, os habitantes destas aldeias usam o portão principal do PNL, ilustrado na Figura 4, que funciona diariamente no horário entre as 06:10 e às 22:00 horas. O acesso de turistas ao PNL é feito entre as 08:00 às 16:00 horas.



Figura 4 : Entrada do PNL do lado da vila sede do Distrito de Massingir (Foto: Lino Manuel)

Como forma de evitar o conflito homem/animal e criar condições para o desenvolvimento da fauna bravia no PNL o governo decidiu, em 2003, que as comunidades que residem dentro desta área de conservação devem ser reassentadas. O programa de reassentamento iniciou em 2008 e previa a transferência de cerca de 1600 famílias. Em 2012 foi reassentada a comunidade de Nanguene e, no ano seguinte, a de Macavene. A comunidade de Massingir Velho transferiu-se na mesma ocasião, por suas expensas, para fora do PNL. O reassentamento das restantes comunidades já enfrentou inúmeros obstáculos por motivos sociais, técnicos e financeiros e que até ao momento não foi finalizado. Embora este reassentamento seja apresentado como "voluntário" (PNL-Fact-Sheet-and-Programmes.pdf), as comunidades afectadas afirmam que não foram consultadas quer sobre a criação do parque, como sobre a decisão de reassentá-las e que estas decisões foram unilateralmente tomadas pelo governo e apenas comunicadas às comunidades, segundo relatos dos líderes de Mavodze e Nanguene (com. pess. 2015; 2017).

Desde 2003, o processo de reassentamento populacional tem enfrentado inúmeros obstáculos por motivos sociais, técnicos e financeiros e que até ao momento não foi finalizado.

Uma vez que o governo não organizou o processo de reassentamento previamente à criação do PNL e antes da abertura da área à fauna bravia vinda da África do Sul e do Zimbábwe, estas comunidades, que até hoje permanecem no interior do parque, têm as suas vidas seriamente prejudicadas pela presença e ataques de animais selvagens a pessoas e gado, e pela invasão de machambas e destruição de culturas. Do total de cerca de 1 600<sup>1</sup> famílias que deveriam ser reassentadas em 2003, apenas cerca de 450 provenientes de Nanguene, Macavene e Massingir velho, foram reassentadas, num processo que consideram insatisfatório e que alegam ter resultado no agravamento das suas condições de vida.

Estas famílias reclamam também não ter tido oportunidade de negociar pacotes de reassentamento e de terem recebido casas de má qualidade, sem água nem energia eléctrica, para além de terem sido colocadas em áreas sem infra-estruturas sociais, como escola, hospital, etc. Segundo as famílias reassentadas provenientes de Nanguene, há mais de dez anos que o governo promete que estas condições serão criadas mas tal ainda não aconteceu. As reclamações incluem a falta de áreas para o cultivo e pastagem de gado, o que levou a perda de muitas cabeças gado que, segundo a cultura local, são tidas como uma das principais

---

<sup>1</sup> O número de famílias tem estado a aumentar tendo subido para cerca de 1 400 devido ao crescimento e mobilidade populacional.

riquezas de parte significativa das famílias. Relativamente a estes dois assuntos, as famílias alegam que cultivam em áreas emprestadas, cujo acesso depende da vontade das famílias da comunidade hospedeira, Chinhanguene. Por outro lado, perderam já várias cabeças de gado que morreram ou desapareceram, pois é difícil controlar o gado na zona de reassentamento.

A zona tampão do PNL é ocupada por outras comunidades, cujas terras também foram afectadas pela criação do parque, por terem cedido parte de suas terras às comunidades reassentadas, nomeadamente: Chinhangane, Banga, Mucatine, Tihovene, Chitare, Salane, Macuachane, Canhane e Cubo.

Até ao momento, a maior parte das comunidades do interior e do exterior do parque não teve as suas terras delimitadas, pelo que a dimensão total das respectivas áreas de terra é desconhecida. As únicas excepções são as comunidades de Cubo e Canhane, na zona tampão. De acordo com os certificados emitidos para essas comunidades no ano de 2000, Canhane detinha 7 024 ha e Cubo 27 000 ha de terra.

#### **4.1.2. Projecto PROCANA/MAI**

Ainda em Massingir, e como resultado da campanha de biocombustíveis realizada pelo governo, o executivo aprovou em 2007, um projecto denominado PROCANA. Em 2012 o projecto PROCANA foi cancelado alegadamente por falta de cumprimento de obrigações contratuais de carácter financeiro. Ademais, o projecto esteve sempre envolto em controvérsias e conflitos com as comunidades locais, que acusavam o investidor de não ter respeitado os limites das terras que lhe foram cedidas e por não ter cumprido com as promessas feitas durante as consultas comunitárias, especialmente às relativas ao emprego (Nhantumbo & Salomão, 2010). Após o cancelamento do DUAT da PROCANA, foi iniciado um outro processo de consultas comunitárias que culminou com atribuição do DUAT a favor da MAI para ocupar e usar 37 500 ha de terras das comunidades de Chinhangane, Banga, Manhiça e Década da Vitória com vista a produção de biocombustíveis à base de cana-de-açúcar. O facto de a MAI ter surgido com o mesmo propósito, dada a coincidência da área a trabalhar, do plano de exploração, bem como pelo facto de alguns dos representantes da PROCANA serem os mesmos a representar a MAI, levou as comunidades a tratar as duas empresas como se fossem as mesmas.

A MAI, decidiu mudar de estratégia de modo a promover o desenvolvimento comunitário, solicitando que cada comunidade indicasse 100 ha para produção de alimentos, e outros 250 ha para produção de cana-de-açúcar que sera vendida à empresa. Como forma de preparar a comunidade para a nova abordagem a ser introduzida pela empresa, a MAI levou alguns líderes para visitarem uma associação que trabalha em parceria com a TSB Sugar Internacional em Malelane (África do Sul). No entanto, a MAI também não conseguiu materializar o projecto tendo sido cancelado em 2017. Apesar de o projecto de biocombustíveis nunca ter sido materializado, o DUAT não foi revertido a favor das comunidades tendo o governo local indicado que "a área está aberta para outros investidores interessados" (Directora do SDAE de Massingir, 2017). De acordo com o governo, nenhuma consideração foi dada à possibilidade de se devolver a terra, total ou parcialmente, aos titulares originais do DUAT ou de usá-la em benefício das comunidades a serem reassentadas do PNL. As terras ocupadas pela PROCANA/MAI pertenciam à comunidade de Chinhangane, que hoje hospeda a comunidade reassentada de Nanguene que, como indicado acima, alega não ter espaço suficiente para a prática da agricultura e pastagem do gado e que não percebe porque é que não pode beneficiar, pelo menos, de parte da área cedida ao falhado projecto de biocombustíveis.

#### **4.1.3. Projecto Karingani Game Reserve (KGR)**

A criação do Parque Transfronteiriço do Grande Limpopo (LNTP) também abriu espaço para outros investimentos privados já que a sua zona tampão foi classificada como adequada para investimentos em ecoturismo, principalmente fazendas do bravio. Desde a sua criação, foram aprovados cerca de quatro projectos privados e dois projectos comunitários de ecoturismo (lodges e fazendas do bravio). No Distrito de Massingir, este projecto abrange 20 000 ha que anteriormente eram ocupados pela Comunidade de Cubo. Nesta área a Karingani Game Reserve (KGR) estabeleceu uma fazenda do bravio cuja entrada principal é ilustrada na Figura 5.



**Figura 5:** Entrada principal do Karingani Game Reserve (Foto: Chico Carneiro)

No interior da fazenda foi construída uma luxuosa instância turística, o Balule Lodge, inaugurado em 2017, pelo Ministro da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, Celso Correia (Figura 6).



**Figura 6:** Parte dos bungalows do Balule Lodge (Foto: Lino Manuel)

A esta extensão de terra foram acrescidos outros 10 000 ha por esta mesma comunidade, para o estabelecimento de uma fazenda do brávio comunitária.

Em virtude da falta de recursos financeiros por parte dos investidores nacionais que criaram os quatro projectos privados, os mesmos foram mais tarde consolidados num grande projecto, envolvendo um investidor sul-africano, a Twin City Ecoturismo, Limitada. Desta consolidação resultou o projecto (KGR), ocupando actualmente um total de 140 000 ha em duas províncias (Massingir, em Gaza, e Magude, na Província de Maputo). Apesar de os investidores nacionais serem titulares do DUAT sem o qual o projecto não pode ser materializado a Twin City detém a maioria das acções da KGR e, por força disso, dita as regras do investimento, incluindo a maneira como, tanto os parceiros nacionais como as comunidades locais, devem ser tratadas (Renato Mucavel, comm. pess., 2018).

#### 4.1.4. Projecto Covane Community Lodge

O Covane Community Lodge (CCL) é um projecto ecoturístico comunitário criado pela comunidade de Canhane, que reside na zona tampão do PNL, com cerca de 1 000 residentes, tendo como vizinha a comunidade de Cubo. Em 2002, e com o apoio da Helevetas, Canhane delimitou a sua área estimada em 7 024 ha, e obteve a licença para a construção do lodge, assim como a constituição da Associação Comunitária de Canhane, proprietária do CCL (Figura 7).



Figura 7: Placa colocada à entrada do Covane community lodge (Chico Caneiro)

Este lodge, que inicialmente integrava duas casas tradicionais e 2 bungalows, foi construído em 2002 com fundos da Helvetas (U\$20 000) e da USAID (U\$50 000) e abriu ao público em 2004. Nesse ano foi assinado um acordo entre a Comunidade de Canhane e a Helvetas para a gestão conjunta do CCL, e com base no qual cada parte partilharia 50% dos lucros produzidos. Para além de acomodação, o CCL oferece programas de gastronomia e cultura local, assim como passeios turísticos pela aldeia. Em 2008 a Helvetas conseguiu financiamento da Fundação Ford, o que permitiu ao CCL estabelecer parcerias com um investidor sul-africano, a African Safari Lodges (ASL). A ASL substituiu a Helvetas na co-gestão do CCL.

Ao longo dos anos, o CCL recebeu muito apoio de várias instituições que assistiram a comunidade a atrair clientes, que ofereceram apoio técnico, assim como assistiram na atracção de parceiros de financiamento e gestão empresarial. Desde a sua criação, o CCL teve três parceiros de negócio, na sua totalidade empresas sul-africanas. Os parceiros de negócio são responsáveis pela gestão do lodge e partilham os lucros com a comunidade com base num contrato. Para identificar um parceiro que respeitasse o acordo estabelecido, a comunidade passou por várias experiências negativas. O primeiro parceiro assumiu o compromisso de pagar mensalmente à comunidade por dez anos, construir mais bungalows e um restaurante (Figura 8).

Deveria também manter os trabalhadores do lodge e melhorar as suas condições de trabalho. O acordo de parceria prévia ainda que comprasse produtos agrícolas produzidos pelos membros da comunidade e que comprasse e instalasse uma bomba de água para o fornecimento de água potável à população local. Esta parceria terminou porque, de acordo com os membros do comité comunitário de Canhane, o parceiro prestava contas de forma deficiente à comunidade. Segundo eles, além de sonegar informação sobre os rendimentos gerados, justificava as contas, incluindo os depósitos que fazia à comunidade, por via de documentos impróprios como textos manuscritos. Uma vez que os pagamentos eram feitos por depósitos em bancos sul-africanos, a comunidade não tinha como controlar a gestão financeira. Com o segundo parceiro a comunidade alega ter tido os mesmos problemas relativamente à gestão financeira e acusa-o de ter furtado equipamento do lodge, incluindo um barco e um veículo e, desaparecido sem deixar pistas.



**Figura 8:** Entrada ao Covane Community Lodge (Foto: Chico Carneiro)

De acordo com o líder comunitário, a comunidade de Canhane mostra-se satisfeita com o parceiro actual, com quem foi firmado um acordo de parceria em 2012, e o qual tem um desempenho e comportamento melhor. Segundo ele, o actual parceiro respeita a comunidade e os seus bens e partilha melhor informações sobre o negócio.

Na opinião do actual parceiro e gestor do CCL, os investidores devem ser mais generosos e gratos por as comunidades permitirem que usem a sua terra para gerarem riqueza e, por isso, devem dar-lhes sempre uma percentagem dos seus rendimentos e ajudá-las com serviços como o fornecimento de água, salas de aulas, entre outros. Idealmente, segundo ele, as comunidades deveriam receber mais apoio do governo, principalmente para protegê-las contra pessoas gananciosas que não as respeitam e lhes querem retirar a terra.

As lições colhidas em cerca de dez anos de apoio da Helvetas e dez anos de parceria entre a Comunidade de Canhane e a ASL, ambos substituídos pela LUPA, revelam que as comunidades precisam de apoio consistente e de longo termo, seja de organizações não-governamentais (ONGs), de investidores ou do governo. Segundo o líder, a comunidade de Canhane continua a beneficiar do apoio da LUPA, no entanto, por constrangimentos financeiros associados à distância, uma vez que a esta organização não-governamental está sediada em Maputo, tal apoio tem sido menos consistente.

#### 4.1.5. Projecto Cubo Game Park

A comunidade de Cubo é adjacente à comunidade de Canhane, tendo como fronteiras adicionais a albufeira de Massingir, o PNL e a área ocupada pela KGR.

Com a ajuda da Associação Rural para Ajuda Mútua (ORAM), em 2003 a comunidade de Cubo delimitou as suas terras e obteve um certificado do DUAT. Na mesma altura foram delimitadas mais duas comunidades vizinhas nomeadamente Chivovo e Bindzo. As três comunidades concordaram em alocar cerca de 41 000 ha para desenvolver um projecto ecoturístico com o apoio da African Wildlife Foundation (AWF) e a ORAM. Para representar as três comunidades, foi criada Associação Tlharhani va ka Cubo (ATVC), oficializada em 2006. Segundo o coordenador dos programas da AWF, em Moçambique nessa época foi elaborado um plano de negócios para a futura fazenda do bravio e encomendado o estudo de impacto ambiental, tendo sido atribuída a respectiva Licença Ambiental pelo então Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (R. Zolho, comn. pess. 2007). Com o financiamento da USAID foi adquirido o material necessário para a vedação da área. Contudo, a Administração do Distrito de Massingir ordenou a paralisação do projecto, alegando que as três comunidades seriam incapazes de o implementar. Subsequentemente, grande parte da área das três comunidades foi cedida pelo governo da província a investidores privados nacionais, nomeadamente Paulo Ubisse, Adolfo Bila e Eugénio Numaio, este último na época governador da província de Gaza, tendo restado apenas 10 000 ha para a ATVC. Apesar da recusa do governo e da cedência das suas terras a terceiros, a ATVC manteve a iniciativa de criar a sua fazenda do bravio e em 2008 estabeleceu um acordo de parceria com o Projecto Ngeneya, pertencente o Eugénio Numayo com quem formou uma *joint venture* denominada “Cubo Game Park Project”. No entanto, porque o Projeto Ngeneya não possuía capacidade financeira para a *joint venture*, atraiu e tornou-se um intermediário da empresa sul-africana Twin City, a qual se tornou seu parceiro de financiamento e com quem foi criada a “Karingani Game Reserve”, consolidando todas as fazendas do bravio individuais do Distrito de Massingir e Magude, incluindo o “Cubo Game Park”.

A parceria entre a comunidade de Cubo e a KGR foi firmada através de um memorando de entendimento que rege o funcionamento do Cubo Game Park (CGP) e os termos de distribuição do capital social. A referida sociedade é composta pela ATVC em representação

da comunidade com uma participação correspondente a 30% do capital social e a Ngheneya com 70%.

Entre 2014 e 2017 esta parceria atravessou uma tensão severa devido à intenção do KGR de ocupar cerca de 3 000 ha adicionais da terra da comunidade de Cubo – que integram o Vale de Chilalane – sem o seu consentimento. Neste período, as tensões aumentaram principalmente devido à recusa do KGR em vedar na totalidade a sua área para evitar que a fauna bravia invadisse as terras da comunidade, como vinha acontecendo. Nos vários encontros realizados entre o CTV e a KGR, esta empresa justificou a sua posição com o argumento de que “o acesso ao vale é determinante para assegurar o potencial turístico do nosso projecto”. Num encontro realizado entre o CTV, o governo distrital e a KGR, em que o Administrador do Distrito e outros membros do governo distrital indicaram ter já instado a empresa a colocar a vedação, voltando a reiterar a existência de uma obrigação legal para esse efeito, o representante da empresa alegou que “nós temos uma carta do governo central assegurando que teríamos acesso ao vale de Chilalane E devo dizer que se não tivermos acesso ao vale os nossos financiadores irão retirar os seus fundos. E são vários milhões de randes”.

Perante a determinação da comunidade de Cubo de não ceder o vale, vários argumentos adicionais foram usados pela empresa para forçar o acesso ao mesmo, incluindo a acusação de que a comunidade de Cubo albergava caçadores furtivos e que esse problema seria resolvido se o acesso ao vale lhes fosse retirado. Seguidamente, foi apresentado o argumento de que o local indicado pela comunidade para instalação da vedação era rochoso e isso iria dificultar o processo, além de que, a presença de gado e camponeses no vale iria perturbar a vista idílica que o vale apresenta quando “limpo” de pessoas e gado. Tendo estes intentos falhado, a empresa mobilizou o governo para usar argumentos mais contundentes. Foi neste contexto que o Ministro do MITADER, através de técnicos do governo provincial, anunciou que o Vale de Chilalane tinha sido transformado em reserva do Estado. Tanto os técnicos do governo provincial, como os do governo distrital foram incapazes de apresentar qualquer justificação para tal proclamação, tendo muito menos conseguido indicar os procedimentos legais seguidos para o efeito.

Depois disso, os mesmos técnicos voltaram para apresentar à comunidade um certificado de um DUAT emitido a favor de Cubo por iniciativa do governo e sem a sua participação, excluindo a área do Vale. Estas manobras foram firme e veementemente rejeitadas pela comunidade. Em Agosto de 2017, a comunidade tinha já perdido 121 cabeças de gado. Além

disso, duas pessoas foram mortalmente atacadas por animais bravios e uma agredida mortalmente por guardas da empresa. Perante isto, a comunidade decidiu retaliar, tendo começado a envenenar leões e ameaçado incendiar o Balule Logde caso a KGR não colocasse a vedação. A comunidade indicou também que iria solicitar ao governo a revogação do DUAT da KGR e a recuperação das terras por si cedidas a este projecto dado o desrespeito reiterado dos compromissos assumidos perante a comunidade. As comunidades perderam também confiança no governo. Por isso, no dia em que a directora dos SDAE de Massingir, foi anunciar que o Vale de Chilalane havia sido transformado em reserva pública, o líder de Cubo despojou-se do seu traje oficial anunciando que não queria compactuar com injustiças perpetradas pelo próprio governo. Adicionalmente, a comunidade de Cubo recusou-se a participar no último censo geral da população e habitação, alegando que se as suas exigências não eram atendidas era porque não eram tidos como cidadãos nacionais. Esta atitude, associada ao trabalho feito pelo CTV e outras organizações da sociedade civil, despoletou visitas e promessas por parte do governo central e provincial, através do Ministro do MITADER e da Governadora Provincial.

De acordo com os pronunciamentos do Ministro feitos no dia 30 de Agosto de 2017, os direitos da comunidade seriam respeitados por todos. O gado seria compensado e a vedação seria colocada seguindo o roteiro indicado pela comunidade. Esta promessa já havia sido feita pela Governadora Provincial, num encontro realizado em Cubo, no dia cinco do mesmo mês.

No entanto, devido à aparente falta de vontade ou de capacidade do governo de impor à empresa o requisito legal de instalação da vedação e de compensação pelo gado morto, e não obstante os vários encontros que o CTV manteve com a empresa e com o governo, para além das duas visitas do Ministro do MITADER e da Governadora Provincial, bem como de técnicos da Direcção Provincial do MITADER em Gaza (incluindo os SPGCs), a comunidade solicitou ao CTV o recurso a outras instâncias, incluindo a submissão de uma exposição ao Presidente da República.

Neste contexto, e porque até finais de 2017 nenhuma das promessas feitas tanto pela empresa como pelo governo haviam sido cumpridas, a exposição acima referida foi submetida ao Provedor de Justiça (Anexos 1 e 2), governo provincial (Anexo 3) e à Comissão Nacional de Direitos Humanos (Anexo 4), enquanto se preparava a visita da comunidade à Presidência da República, bem como a conclusão da preparação do processo judicial. Entretanto, a comunidade suspendeu o diálogo com a empresa recusando-se a discutir outros assuntos,

incluindo o projecto do Lodge comunitário que deveria ser construído pela KGR na área dos 10 000 ha, indicando que já não estava interessada na parceria com a KGR e que queria recuperar as suas terras para procurar outros parceiros mais sérios. Uma das grandes frustrações da comunidade em relação à empresa estava relacionada com a não contratação de membros da comunidade para os postos de trabalho criados pela KGP, assim como a falta de compromisso da empresa em montar um sistema de abastecimento de água potável para o consumo da comunidade.

Perante esta situação, em finais de Dezembro, mais precisamente no dia 27, a empresa enviou outro interlocutor para tentar reatar e melhorar o diálogo com a comunidade e restabelecer a confiança em relação à empresa. Até meados de 2017, a empresa era representada pelo Director Moçambicano, Ricardo Rangel e pelo Director Sul-africano, Gert Hendrik Conrad. De acordo com o novo interlocutor, Renato Mucavel, a empresa reconhecia que tinha cometido falhas na relação com a comunidade, designadamente ao desrespeitar os seus direitos e posições e ao não tratá-la como sócia de pleno direito no negócio do KGR de que a CGP era parte integrante. Nesse dia assumiu o compromisso de satisfazer todas as exigências da comunidade, especialmente a compensação do gado morto no valor indicado pela comunidade, bem como a instalação imediata da vedação no local e segundo o roteiro indicado pela comunidade.

Apesar da desconfiança e desgaste em relação à seriedade da empresa a comunidade foi aconselhada a reatar o diálogo com o entendimento mútuo de que a preparação do processo judicial deveria seguir em frente. A 24 de Janeiro de 2018, teve lugar um encontro entre a empresa e a comunidade, na presença do CTV, onde aqueles compromissos foram reiterados com a indicação de que o pagamento da compensação seria feito até ao fim da semana seguinte. No dia seguinte o Ministro do MITADER deslocou-se novamente a Cubo onde, mais uma vez, reiterou o seu compromisso em fazer respeitar os direitos da comunidade, tendo reafirmado que o gado seria compensado no valor indicado pela comunidade, e dado à empresa o prazo de três meses para colocar a vedação.

Entre hesitações por parte do governo distrital, tensões e ameaças de violência por parte da comunidade e aparente ruptura interna dentro da KGR, a compensação foi finalmente paga no dia 27 de Fevereiro de 2018. O roteiro da vedação foi reconfirmado pela comunidade na presença da empresa e do CTV no dia seguinte, tendo o lançamento da pedra inicial sido feito no dia 5 de Março de 2018 e testemunhado pelos directores dos serviços distritais das

Actividades económicas, Gracinda Carlos, e de Planeamento e Infraestruturas, Agostinho Malhovo, respectivamente, em representação do Administrador do Distrito de Massingir.

De um modo geral, os líderes e membros das comunidades de Massingir, tanto do interior como de fora do PNL, têm a percepção de que o governo só se interessa por eles para fins eleitoralistas, tendo, porém, chamado à atenção para o facto de que “os animais não votam!”.

## 4.2. Avaliação de Indicadores e Dimensões

### 4.2.1. Indicador 1: Reconhecimento de Direitos de Acesso e Uso de Terras e Outros Recursos Naturais

A avaliação qualitativa do indicador 1 é apresentada na Tabela 3. Tal como foi mencionado anteriormente, a legislação nacional reconhece a todos os cidadãos o direito de acesso e uso da terra e outros recursos naturais, assim como atribui às autoridades comunitárias poderes efectivos de gestão de tais recursos para a satisfação dos diferentes interesses das comunidades, inclusivamente com recurso a normas costumeiras que não violem princípios e outras disposições constitucionais.

Tabela 3 – Avaliação qualitativa do indicador 1.

Dimensão	Avaliação			
	Bom	Satisfatório	Insatisfatório	Mau
O quadro político legal reconhece direitos comunitários;	X			
Os direitos comunitários são protegidos na prática;			X	
Os cidadãos têm conhecimento e usam os seus direitos ambientais.			X	

Ao reconhecer a coexistência de vários sistemas normativos e de resolução de conflitos, bem como os direitos adquiridos por herança ou ocupação, a CRM reconheceu formalmente os direitos costumeiros das comunidades, não havendo obrigatoriedade do seu registo<sup>2</sup>. Apesar deste reconhecimento expresso pela CRM, pela legislação de terras e demais leis que versam sobre recursos naturais, a prática mostra que na maioria dos casos os direitos das comunidades

<sup>2</sup> Artigo 4 e 111 da Constituição da República de Moçambique.

são desrespeitados. No caso de Massingir, por exemplo, onde o governo atribuiu 20 000 ha a investidores privados e permitiu que a empresa permanecesse cerca de 20 anos sem nenhuma vedação efectiva, a preocupação do governo, sobretudo ao nível provincial e central, em priorizar e satisfazer os interesses do investidor foram óbvias, tendo, para esse efeito, ido ao ponto de recorrer a subterfúgios inapropriados como a tentativa de transformação, sem consultas e sem fundamentos legais, do Vale de Chilalane em reserva do Estado.

Neste contexto, as experiências de Massingir mostram a necessidade de, por um lado, apetrechar os governos distritais de conhecimento, equipamento e recursos para a gestão distrital do cadastro de terras e recursos naturais. Por outro lado, foi evidente a necessidade de o seu trabalho ser monitorado para que os SPGCs, os SDAEs e os SDPI não sejam usados como agentes de perpetuação e formalização de ilegalidades como aconteceu sobretudo com a comunidade de Cubo. Como também se fez referência, as comunidades do interior do PNL, assim como as demais comunidades do Distrito (sobretudo as que acolherão as famílias reassentadas), que deveriam ter sido delimitadas antes da criação do PNL, não o foram por omissão e negligência destes serviços.

Este e outros problemas levaram as comunidades a procurar soluções recorrendo ao governo e a organizações da sociedade civil. No entanto, a falta de respostas satisfatórias às preocupações da comunidade por parte do governo local levou a que alguns jovens recorressem ao uso da violência com encerramento das vias de acesso e destruição de algumas infra-estruturas construídas com apoio de investidores. De forma geral, as comunidades têm conhecimentos básicos sobre os seus direitos em relação aos recursos naturais mas não sabem como usa-los e reivindicá-los na medida em que as instituições responsáveis pela gestão da terra e recursos naturais agem quase sempre a favor dos investidores, ignorando os direitos e até as reclamações das comunidades locais.

Assim, a discrepância entre as prescrições político-legais e a sua implementação prática é tida como a maior fragilidade da governação ambiental, que abre espaço para a ocupação e utilização da terra e outros recursos naturais da comunidade muitas vezes sem o seu conhecimento ou consentimento.

#### 4.2.2. Indicador 2: Reconhecimento de Poderes de Gestão e de Administração de Terras e outros Recursos Naturais

A avaliação qualitativa do indicador 2 é apresentada na Tabela 4. A principal reflexão feita sobre esta matéria, relaciona-se com o exercício de poderes de gestão de recursos naturais na esfera económica, área onde o quadro político-legal se apresenta menos claro e coerente. Com efeito, diferentemente do que acontece na esfera socio-cultural e espiritual, onde as autoridades tradicionais exercem o seu poder de forma autónoma, autorizando e/ou controlando o acesso e uso da terra para fins habitacionais, o acesso e colecta de recursos florestais madeireiros, não madeireiros e faunísticos para responder a necessidades ligadas à alimentação, educação e saúde familiar, bem como o acesso a terras sagradas para a realização de cerimónias tradicionais, no contexto económico, o reconhecimento de poderes de gestão restringe-se à prossecução de actividades de geração de renda para fins de subsistência familiar.

**Tabela 4:** Avaliação qualitativa do indicador 2.

Dimensão	Avaliação			
	Bom	Satisfatório	Insatisfatório	Mau
a) As comunidades locais têm poderes de gestão efectiva da terra e outros recursos naturais existentes nas suas áreas;			X	
b) As autoridades comunitárias têm poder decisório sobre os investimentos que recaem nas suas áreas.			X	

Em relação a este aspecto, importa discutir e clarificar conceitos, assim como discutir e clarificar, numa perspectiva de promoção de uma governação participativa da terra e de outros recursos naturais, os poderes efectivamente colocados nas mãos das autoridades comunitárias. O termo “subsistência” é bastante discutível e, na prática, tem induzido à interpretação errada segundo a qual as famílias rurais só podem realizar actividades de valor económico marginal, sendo as actividades geradoras de rendimentos familiares que as retiram do limiar da pobreza absoluta ou da linha de subsistência básica excluídas do alcance das autoridades tradicionais e sujeitas à autorização prévia do governo.

Esta interpretação faz com que o poder das autoridades comunitárias seja limitado, ficando nas mãos do governo o poder de decidir discricionariamente e quase que autonomamente sobre projectos familiares e comunitários de geração de rendimentos que não se limitem a atender às necessidades básicas e mínimas das famílias, como é normalmente o caso de recursos para produção alimentar básica, para construção de habitação precária e recursos para o acesso a serviços básicos de saúde e educação. Por outro lado, e ainda neste contexto, é importante distinguir a autorização de ocupação de terras comunitárias, da autorização de exercício de actividades económicas. Aqui, embora seja compreensível que, para salvaguardar o interesse da promoção de actividades económicas de forma integrada e de acordo com os planos de desenvolvimento local aprovados, as actividades económicas sejam autorizadas pela entidade governamental que superintende a respectiva área, o mesmo entendimento já não parece dever ser aplicado à autorização para ocupação de terras, matéria que, por força da CRM, da PNT e da Lei de Terras, está sob a alçada das autoridades comunitárias.

Será eventualmente por causa desta confusão conceptual e de limites materiais que o papel e poder das autoridades comunitárias na aprovação de projectos de investimentos que implicam acesso à terra e outros recursos naturais são secundarizados e subordinados à apreciação e vontade do governo, ainda que daí decorra a violação do direito legítimo destas autoridades de tomarem, fundadamente, posicionamento diferente e mesmo contrário. Importa aqui recordar uma prescrição incluída no Ponto 57 da PNT, nos termos do qual nas áreas onde predomina o sector familiar, prevalecerá o direito costumeiro na transferência de direitos de uso e aproveitamento de terras. Ainda de acordo com a PNT, o acesso de investidores a estas terras deverá ser negociado e acordado com as comunidades, negociação que deverá ser apoiada pelas autoridades competentes do Estado a vários níveis.

Em relação a este aspecto a principal ilação que se pode tirar do Distrito de Massingir é de que as autoridades governamentais continuam a usurpar o lugar das comunidades locais na mesa de negociação sobre o acesso e uso das suas terras comunitárias para investimentos públicos e privados. Contrariando a prescrição da PNT acima descrita, o papel do governo local não tem sido o de apoiar a negociação de termos favoráveis para todas as partes, sobretudo para os titulares originais de DUATs. Pelo contrário, os factos relatados sobre Massingir mostram, por um lado, uma grande ausência do governo na preparação e no apoio jurídico às comunidades locais, quer as afectadas pelo PNL, como as afectadas por investimentos privados no exterior do PNL, como é o caso da KGR. Por outro lado, a presença e atitude do governo está ainda muito longe de ser a de um agente facilitador do diálogo e de

negociações com resultados mutuamente vantajosos para as comunidades e para os investidores.

#### **4.2.3. Indicador 3. Organização Institucional, Capacidade e Governação Comunitária**

A Tabela 5, apresenta a avaliação qualitativa ao indicador 3. Tal como indicado acima, o quadro político-legal é, no geral, e quando tomado na sua íntegra, favorável à promoção do MCRN e à prossecução dos seus objectivos. As lacunas, omissões e falta de clareza mencionadas na secção introdutória deste relatório, podem ser colmatadas pelo compromisso e vontade política por parte das instituições públicas, particularmente dos governos locais, de prosseguir tais objectivos (Salomão & Matose, 2007; Salomão, 2016).

Tabela 5 : Avaliação qualitativa do indicador 3

Dimensão	Avaliação			
	Bom	Satisfatório	Insatisfatório	Mau
a) Os projectos de MCRN implementados contribuem para a organização institucional e melhor governação intra-comunitária;		X		
b) As comunidades locais têm capacidade técnica para a implementação de projectos de MCRN.			X	

Mas tal como exposto pelo exemplo de Cubo, o incumprimento da legislação não decorre apenas da má fé ou desconhecimento de alguns procedimentos por parte dos agentes do governo. De facto, uma das grandes fragilidades do MCRN resulta do fraco conhecimento e capacidade das comunidades locais para usar as oportunidades criadas pelas políticas e legislação aprovados, requerendo ainda um elevado nível de apoio e intervenção directa de actores externos como é o caso de ONGs. O nível de esforço despendido pelo CTV para a mediação e resolução do conflito de Cubo, processo que decorreu de forma ininterrupta de finais de 2014 a inícios de 2018, ajuda a esclarecer a dimensão deste problema que não é novo. A avaliação feita em 2009 (Nhantumbo, 2009) já indicava a necessidade de se prover assistência técnica e jurídica de longo termo às comunidades. O exemplo de Cubo, mas também o de Canhane, mostram que apesar do crescimento verificado no seio das comunidades, em termos de organização institucional, de princípios de governação

intracomunitária e de capacidade de interacção com actores externos como o governo e empresas, as mesmas continuam a precisar de um apoio consistente e de longo termo. A transferência de conhecimento e criação de capacidades é, por um lado, um processo necessariamente longo. Por outro lado, mostra-se importante a existência de um processo de apoio e capacitação comunitária integrando uma estratégia clara de saída, ou, pelo menos, de mudança do tipo e nível de apoio ou intervenção, de modo a incentivar as comunidades à aprendizagem e a consciencializá-las sobre a sua responsabilidade de conduzir os seus próprios processos e projectos de forma autónoma. A relação entre Canhane e a LUPA é exemplo disso.

#### 4.2.4. Indicador 4: Integração de Projectos de MCRN nos Planos de Desenvolvimento Distrital

A Tabela 6 apresenta a avaliação qualitativa do indicador 4. A promoção de projectos de MCRN tem uma dupla finalidade, nomeadamente proteger direitos comunitários legítimos de acesso e uso de recursos naturais e de participação em processos decisórios sobre os mesmos, e permitir simultaneamente a geração sustentável de rendimentos financeiros pelas comunidades com base em tais recursos, incluindo com base na sua conservação.

**Tabela 6:** Avaliação qualitativa do indicador 4.

Dimensão	Avaliação			
	Bom	Satisfatório	Insatisfatório	Mau
a) Os projectos de MCRN implementados contribuem para o desenvolvimento económico com benefícios financeiros tangíveis para as comunidades.		X		
b) Os projectos de MCRN são integrados e considerados parte integrante dos Planos de Desenvolvimento Distrital		X		

Os exemplos de Canhane e de Cubo mostram o potencial financeiro dos respectivos projectos, se as condições certas tivessem sido criadas, particularmente a preparação e capacitação prévias, assim como a protecção clara dos seus direitos (i.e. a fundação e os pilares da palhota africana). Com estas bases, as demais condições, como a atracção de parcerias e a promoção do

desenvolvimento socio-económico local (as vigas e o tecto da palhota africana) seriam consequências inevitáveis.

O desequilíbrio de conhecimento e poder negocial entre comunidades e investidores é reflectido de várias formas. No caso de Cubo e Canhane isso ficou patente não só na partilha de participações sociais, como na determinação do que deverá ser feito, quando e como. A distribuição de 70% para a KGR e 30% para a ATVC, justificada pelo facto de a KGR entrar com recursos financeiros quando as comunidades contribuem com a terra e recursos faunísticos, levanta a questão da valorização e valoração da terra abordada por vários analistas (Carrilho, 2016). Para Salomão (2016), o facto de a terra ser propriedade do Estado e não poder ser vendida ou por qualquer outra forma alienada tem levado à interpretação errada de que a terra não tem valor e/ou que não pode ser avaliada monetariamente. Esta percepção coloca as comunidades locais (e os investidores nacionais perante os estrangeiros) em situação negocial precária, resultando disso um desequilíbrio substancial na partilha de benefícios financeiros e, conseqüentemente, na possibilidade de as comunidades usarem os rendimentos decorrentes dessas parcerias para a promoção efectiva do seu desenvolvimento social e económico sustentável.

No que diz respeito à integração dos projectos de MCRN nos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Distrital (PEDD) e nos Planos Distritais de Uso da Terra (PDUT), a avaliação do caso de Massingir é satisfatória, tendo em conta o reconhecimento expresso por parte do governo distrital e provincial (nos planos, documentos e discursos públicos) de que o projecto existe e que é uma iniciativa positiva tanto para a comunidade como para o distrito, assim como a indicação de recursos humanos (técnicos) do governo distrital para acompanhar ou apoiar consultas e debates entre o investidor e as comunidades, ainda que tal acompanhamento seja ainda deficiente (para mais detalhes a este respeito vide entrevista com o Administrador Distrital no documentário 8 dias em Massingir: Os animais não votam!).

#### **4.2.5. Indicador 5. Resolução Comunitária de Litígios**

A Tabela 7 apresenta a avaliação qualitativa do indicador 5. A crescente demanda pela terra, recursos minerais, florestais e faunísticos, os novos projectos de investimento agrícola, e um conjunto de iniciativas privadas e comunitárias em curso nas zonas rurais, proporcionam um contexto complexo de competição pelo acesso e gestão dos recursos naturais, entre os quais a terra. Esta realidade, associada à fraca capacidade da administração pública de gestão e

administração da terra resulta não poucas vezes em conflitos entre comunidades locais e investidores, ou entre aquelas e o governo. Não obstante o princípio do pluralismo jurídico e o reconhecimento expresso do papel das autoridades comunitárias na resolução de conflitos sobre terras, a resolução destes conflitos passa muitas vezes por processos complexos, morosos e desgastantes para todas as partes, sendo regra geral dominados pelo governo com recurso a normas formais em detrimento de normas costumeiras.

**Tabela 7.** Avaliação qualitativa do indicador 5.

Dimensão	Avaliação			
	Bom	Satisfatório	Insatisfatório	Mau
a) Existem tribunais comunitários devidamente constituídos e participam na resolução de conflitos sobre terras e outros recursos naturais entre comunidades e terceiros			X	
b) As decisões dos tribunais comunitários tomadas com base no direito costumeiro são respeitadas pelas demais entidades (governo e sector privado)				X

Porém, o reconhecimento de vários sistemas normativos e de resolução de conflitos pela CRM, legitima a intervenção dos tribunais e outras formas comunitárias de resolução de conflitos, não apenas por serem mecanismos histórica e socialmente aceites, mas também por se tratar de entidades formalmente reconhecidas por lei.

Todas as comunidades visitadas possuem tribunais comunitários ou outras instituições comunitárias responsáveis pela resolução de conflitos. A avaliação da governação de terras (Trindade & Salomão, 2016) concluiu que as instâncias informais tendem a proferir decisões de acordo com a equidade, o bom senso e com justiça (nalguns casos alicerçadas nas normas costumeiras). No entanto, concluiu também que o fraco reconhecimento e respeito pelas decisões destas instituições por investidores, pelo governo e até mesmo por alguns membros das comunidades, limita o âmbito e papel da sua actuação apenas a conflitos intracomunitários.

Os conflitos que envolvem investidores externos à comunidades são dirimidos pelo governo ou outros actores externos à comunidade. Nas comunidades de Cubo e Canhane, a implementação de projectos de MCRN envolveu conflitos entre estas e investidores com quem estabeleceram parcerias. Em nenhum destes casos os tribunais comunitários ou outras plataformas comunitárias de resolução de conflitos foram chamados a intervir, tendo todos os actores envolvidos (investidores e comunidades) preferido recorrer ao governo e ao apoio das ONG's. As tentativas realizadas pelos comités comunitários de convidar o investidor para juntos procurarem soluções para os conflitos resultaram em fracasso fundamentalmente porque as instâncias comunitárias não são devidamente reconhecidas e valorizadas.

É importante não descurar o desafio representado pelo baixo nível de escolaridade e literacia jurídica no seio das comunidades, incluindo dos líderes comunitários, pois ainda que seja reconhecido o direito ao uso de normas costumeiras, estas normas devem ser aplicadas no contexto do quadro político-legal geral do país cujas balizas são traçadas pela constituição. Isto pressupõe que os membros dos tribunais comunitários devem ter domínio, pelo menos básico, dos princípios constitucionais relevantes para a gestão de recursos naturais, o que não se verifica na maior parte das comunidades do país. Finalmente, outro aspecto que limita a actuação dos tribunais comunitários em conflitos que envolvem actores externos à comunidade tem a ver com o facto de todos os juizes dos tribunais comunitários serem provenientes da comunidade, sendo alguns deles líderes comunitários que são representantes das comunidades nos diferendos. Este aspecto levanta necessariamente limitações relativamente à sua imparcialidade e isenção.

Isto realça a necessidade de treinar e equipar os tribunais comunitários de conhecimentos e ferramentas que lhes permitam decidir sobre casos de conflitos não somente sobre a gestão de terras e recursos naturais, mas sobre as diversas dimensões do processo de desenvolvimento local, como sejam conflitos sobre prioridades comunitárias. Este trabalho deve ser acompanhado de acções de sensibilização junto ao governo e outras instituições com vista ao respeito e reconhecimento das decisões tomadas.



Pescador de Cubo em plena actividade na Albufeira da Barragem de Massingir  
Foto: Chico Carneiro

## 5. Conclusões

1. O quadro político legal é favorável à promoção da governação comunitária de terras e de outros recursos naturais. No entanto, há ainda muito a fazer para melhorar a base institucional de apoio ao MCRN, incluindo o respeito por princípios de boa governação adoptados no país para a materialização de tais iniciativas. Foi demonstrado ainda que embora as comunidades tenham teoricamente ganho poderes para controlar os recursos existentes nas suas terras, tais poderes continuam a ser limitados por barreiras de vária natureza, incluindo as decorrentes da economia política de recursos naturais no país;
2. As constatações feitas na avaliação dos projectos de MCRN no país, e dos projectos de Massingir, mostram que, no geral, a experiência moçambicana de devolução de poderes para o nível comunitário continua a ser fragmentada, reflectindo falta de consistência estratégica. Os projectos de Massingir mostram que o direito e poder de negociar a ocupação de terras e a exploração de recursos naturais, incluindo terras ricas em recursos faunísticos e de alto valor turístico, continuam a ser retidos pelo governo e não pelas comunidades que ocupam tais terras. Enquanto a legislação abre espaço para a participação das comunidades nas decisões sobre o acesso e uso de recursos naturais, o governo mantém o poder discricionário de retirar ou reduzir tais direitos;
3. As experiências de Massingir revelaram, mais uma vez, a importância do papel do governo que, no contexto do MCRN, e de acordo com ditames constitucionais e da PNT deve ser direccionado para o apoio à participação comunitária, à promoção da responsabilidade social e ambiental e a assegurar uma partilha justa e equitativa de benefícios. No geral, prevalecem constrangimentos para o alcance de tais objectivos, o maior dos quais representado pelo fraco poder e capacidade negocial por parte das comunidades, que favorece o sector privado, a fraca capacidade comunitária de gestão empresarial e a baixa proporção de benefícios canalizados para as comunidades na forma de oportunidades de emprego e partilha com o Estado de receitas resultantes da atribuição de concessões em terras comunitárias;
4. Apesar do crescimento verificado no seio das comunidades, em termos de organização institucional, de princípios de governação intracomunitária e de capacidade de interacção com actores externos como o governo e empresas, as mesmas continuam a precisar de um apoio consistente e de longo termo;

5. De forma geral, pode-se considerar que os projectos de MCRN são reconhecidos e integrados nos planos de desenvolvimento distrital, e contribuem para o desenvolvimento económico com benefícios financeiros tangíveis para as comunidades. Mesmo assim, existe espaço para incrementar a contribuição destes projectos atendendo ao potencial existente em termos sociais e económicos;
6. As comunidades possuem tribunais comunitários que têm entre outras, a tarefa de resolver conflitos mas a sua intervenção limita-se a conflitos intracomunitários envolvendo membros da comunidade. Os conflitos que envolvem investidores externos à comunidade são dirimidos pelo governo ou outros actores externos à comunidade que em princípio deveriam oferecer maior isenção, imparcialidade e rapidez na sua resolução. Contudo, a intervenção destes actores precisa ainda de ser melhorada. Do lado das ONGs, a sua intervenção na resolução de conflitos nem sempre tem a celeridade desejada por força das limitações de capacidade e recursos no seio destas instituições, facto que as impede de manterem uma presença constante junto das comunidades. Do lado do governo, as principais limitações são de natureza ética, denotando conflitos de interesse que fazem com que nem sempre a sua intervenção tenha a celeridade e a eficácia esperadas.

O sucesso do MCRN depende em grande medida da habilidade de se estabelecer o equilíbrio entre o interesse legítimo do governo em atrair investimentos necessários para promover o desenvolvimento local e a sua obrigação constitucional de promover a protecção de direitos e interesses legítimos das comunidades locais.

## 6. Recomendações

1. Para materializar parte significativa dos direitos das comunidades, recomenda-se que se defina urgentemente o regime jurídico do domínio público comunitário sobre a terra e recursos naturais. O legislador ordinário não aprovou ainda o referido regime jurídico, contrariando o Artigo 98, N.º 3, da CRM e fazendo prevalecer uma lacuna legal que em nada favorece a necessidade de tornar a gestão da terra rural mais participativa, inclusiva e eficaz;
2. Apesar do quadro legal ser considerado favorável, prevalecem ainda alguns aspectos levantados pelos diversos relatórios de avaliação do sector de terras, relativamente à gestão comunitária da terra e outros recursos naturais, e que urge abordar, sendo de destacar os seguintes:
  - a) Compatibilidade entre princípios constitucionais e normas costumeiras de ocupação e gestão da terra;
  - b) Conceito de Estado e de comunidade local;
  - c) Conceito de terra e jurisdição administrativa comunitária;
  - d) Limites e poderes decorrentes do DUAT versus limites do direito de propriedade do Estado;
  - e) Poderes e competências públicas delegados às autoridades comunitárias;
  - f) Limites da actuação do Estado em áreas comunitárias;
  - g) Modelos de organização institucional e de governação intracomunitária;
  - h) Direitos colectivos e individuais sobre áreas comuns (de domínio público comunitário);
  - i) Modelos de ocupação de terras comunitárias para investimentos públicos e privados e implicações sobre os DUATs comunitários;
  - j) Enquadramento da delimitação de terras comunitárias nos PDUT;
  - k) Integração e harmonia entre investimentos públicos, privados e comunitários nos PDDE;
  - l) Determinação e institucionalização de critérios e procedimentos preparatórios para a expropriação de direitos comunitários sobre a terra e para a tomada de decisões sobre reassentamentos populacionais involuntários;

Esta lista contém os elementos que poderão ajudar a compor o conteúdo do instrumento legal que definirá o regime jurídico do domínio público comunitário sobre a terra e outros recursos naturais e, conseqüentemente, do MCRN.

3. Para o sucesso de qualquer iniciativa de MCRN é imprescindível assegurar (i) participação informada dos membros da comunidade, (ii) empoderamento das comunidades na tomada de decisões sobre o acesso e uso dos recursos existentes nas suas terras, (iii) geração de benefícios directos para todos actores envolvidos, com destaque para os membros das comunidades. O alcance destes 3 pilares exige uma intervenção sistemática e duradoura para criar e fortalecer a capacidade de participação das comunidades na tomada de decisões sobre projectos de MCRN.

4. Qualquer programa de MCRN deve ser acompanhado de uma forte componente de capacitação em diversas matérias entre as quais: (i) Legislação sobre terras e outros recursos naturais (ii) Utilização sustentável dos recursos naturais; (iii) Parcerias e negociação; e (iv) Gestão financeira e prestação de contas;

5. Os tribunais comunitários devem ser treinados e equipados de conhecimentos e ferramentas que lhes permitam intervir também em casos de conflitos que envolvam a comunidade ou membros das comunidades e investidores. Este trabalho deve ser acompanhado de acções de sensibilização junto ao governo e outras instituições com vista ao respeito e reconhecimento das decisões tomadas com todas as limitações impostas por Lei;

6. A transferência de conhecimento e criação de capacidades é, por natureza, um processo necessariamente de longo termo. Por outro lado, mostra-se importante a existência de um processo de apoio e capacitação comunitária integrando uma estratégia clara de saída, ou, pelo menos, de mudança gradual do tipo e nível de apoio ou intervenção, de modo a incentivar as comunidades à aprendizagem e a consciencializá-las sobre a sua responsabilidade de conduzir os seus próprios processos e projectos de forma autónoma.



Áreas de inundação no Vale de Chilalane  
Foto: Chico Carneiro

## 7. Referências Bibliográficas

1. Alden Wily L. and S. Mbaya (2001): Land, people and forests in eastern and Southern Africa at the beginning of the 21st century. The impact of land relations on the role of communities in forest future. 313 pp Nairobi, IUCN-EARO.
2. Alden Wily, L. (2000): Land Tenure Reform and the Balance of Power in Eastern and Southern Africa. ODI, N°. 58, June 2000. London.
3. Carrilho, J. (2016). Valor da Terra e Cobrança de Taxas. In “Trindade , J. & A. Salomão. (2016). Relatório de Avaliação da Governação de Terras: LGAF-MZ/2015-2016. MITADER. Maputo.
4. CEAGRE (2018). Enquadramento Legal dos Comitês de Gestão de Recursos Naturais. Apresentação feita na Conferência Nacional de Maneio Comunitário de Recursos Naturais, 19 - 20 Fevereiro de 2018.
5. DINAF (2018). Sínteses das Conferências Regionais sobre Maneio Comunitário de Recursos Naturais. MITADER. Maputo.
6. Diploma Ministerial 93/2005, de 4 de Maio
7. Fabricius, C., H, Magome, S. Turner & E. Koch. (2004). Rights, resources and rural development: community-based natural resource management in Southern Africa. London.
8. Fundação MICAIA (2018). Gestão Sustentável dos Recursos Naturais: Como Maximizar os Benefícios para as Comunidades Envolvidas. Conferência Nacional de Maneio Comunitário de Recursos Naturais, 19 - 20 Fevereiro de 2018.
9. INE (2010) Projecções Anuais da População Total, Urbana e Rural, dos Distritos da Província de Gaza 2007 – 2040.
10. iTC (2018). Registo e Reconhecimento de Direitos sobre a terra das Comunidades. Conferência Nacional de Maneio Comunitário de Recursos Naturais, de 19 - 20 de Fevereiro de 2018.
11. Lei N°. 19/97 de 1 de Outubro
12. Lei N°. 10/99. De 7 de Julho
13. Ministério da Administração Estatal (2005). Perfil do Distrito de Massingir, Província de Gaza. MAE. Maputo.
14. MITUR (2003). Plano de Maneio do Parque Nacional do Limpopo.
15. MITUR (2017). Linha de Base Socioeconómica do Parque Nacional do Limpopo.
16. Nhantumbo, I. (2009). Proposta de Estratégia de Maneio Integrado dos recursos Naturais em Moçambique: Uma Abordagem de Desenvolvimento Rural. FNMCRN. Maputo.
17. Nhantumbo, I. & A. Salomão, (2010), Biofuels, land access and rural livelihoods in Mozambique. London. IIED.

18. Nhantumbo, I., S. Norfolk & J. Pereira. (2003). Community Based Natural Resources Management in Mozambique: A Theoretical or Practical Strategy for Local Sustainable Development? The Case Study of Derre Forest Reserve. SLSA Research Paper No.10
19. Resolução n.º 10/95, de 17 de Outubro
20. Resolução No. 22/2009 de 21 de Setembro
21. SADC (1999). Protocol on Wildlife Conservation and Law Enforcement. Maputo
22. Salomão, A. (2004). Participatory Natural Resources Management in Mozambique. Washington DC. World Resources Institute.
23. Salomão, A. & Matose (2007). Towards community-based forest management of miombo woodlands in Mozambique. CIFOR.
24. Siteo, A. (2012). Estudo do impacto do Diploma Ministerial n.º 93/2005 de 4 de Maio sobre os mecanismos que regulam a canalização dos 20% das taxas de exploração florestal e faunística às comunidades. DNTF. Maputo. MINAG.
25. Trindade, J. & A. Salomão. (2016). Relatório de Avaliação da Governação de Terras: LGAF-MZ/2015-2016. Maputo. MITADER.
26. Veit, P.G., A. Mascarenhas. & O. Ampadu-Agyei, (1995). Lessons from the Ground Up: African development that Works. Washington DC. World Resources Institute.
27. World Bank (2013). Land Governance Assessment Framework. Implementation Manual. Washington DC.