



Destaque Rural Nº 182

1 de Agosto de 2022

“MAS AFINAL, QUEM É O ESTADO?”

RENÚNCIA DE DUATS NA PROVÍNCIA DO NIASA E LIÇÕES PARA A REVISÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE TERRAS

Natacha Bruna e Alberto Tovele

1. CONTEXTUALIZAÇÃO: INTENSIFICAÇÃO DE PLANTAÇÕES FLORESTAIS NA PROVÍNCIA DO NIASA

A província do Niassa é a mais extensa do país, com cerca de 129 000 km² de superfície, e, de acordo com o censo de 2017, tem uma população de 1.810.794 (INE, 2022), possui boas condições agro-climáticas, há ocorrência de minerais, tais como ouro, grafite, calcário entre outros (Gov Niassa, 2017). A silvicultura, de forma particular as plantações florestais, é o sector com maiores áreas ocupadas, seguindo-se o sector agro-pecuário e a agricultura. As empresas de plantações florestais em Niassa, e em Moçambique de forma geral, surgem no âmbito da Estratégia Nacional de Reflorestamento (ENR) apresentada pelo governo em 2006 (Nube *et al.* 2016; Ali, 2017) e que tinha como objectivos gerar riqueza, preservar os solos, contribuir para a geração de emprego, recuperar ecossistemas frágeis, reduzir a pressão sobre a floresta nativa, entre outros (MINAG, 2006). A ENR refere que um estudo¹ identificou sete milhões de hectares com potencial para plantações florestais em quase todas as províncias, tendo identificado na província de Niassa, em particular, 2.472.054 hectares com potencial para reflorestamento (*idem*). Dada as condições agro-ecológicas, as províncias de Niassa e Zambézia são as que tiveram maior procura para a prática da silvicultura (Ali, 2017).

Neste contexto e com vista a atrair e facilitar investimentos para plantações florestais, agricultura, turismo, fauna, facilitação de crédito externo, foi criada a Fundação Malonda (Justiça Ambiental e UNAC, 2011), a qual facilitou o estabelecimento de seis empresas de plantações florestais em Niassa, incluindo a Chikweti Forests of Niassa, Companhia Florestal de Massangulo, Florestas de Niassa, Florestas do Planalto, Green Resources Niassa e New Forests (Ali, 2017; JA e UNAC, 2011). Actualmente, apenas a Green Resources Niassa e a Floresta do Niassa continuam operacionais, embora a maior parte da propriedade da

¹ A ENR não faz referência aos autores ou nome do estudo.

Florestas do Niassa tenha sido adquirida pela Construa (Build it), uma empresa que se dedica, principalmente, à venda de material de construção.

Estas empresas, algumas individualmente, obtiveram, no seu conjunto, o DUAT de extensas áreas de terra com a finalidade de plantar eucaliptos ou pinheiros para diferentes fins comerciais. No entanto, muitas destas áreas ainda se encontram subaproveitadas. A Green Resources Niassa obteve, numa primeira fase, DUAT de 7.880 Ha² nos distritos de Sanga, Muembe e Lichinga (Ali, 2017). Obteve, através da Fundação Malonda, um DUAT de 5.709 Ha (Livaningo *et al.* 2016). Em 2014, a Green Resources estabeleceu um acordo com o Global Solidarity Forest Fund e adquiriu a Chikweti Forest. Deste modo, obteve os DUATs de uma área de 106.938,59 Ha outrora pertencentes à Chikweti Forest (*idem*).

2. PLANTAÇÕES FLORESTAIS E PROCESSO DA RENÚNCIA DOS DUATS NA PROVÍNCIA DO NIASSA: O CASO DA GR

Implicações negativas resultantes do processo de expropriação de terras e deficiências na compensação

Antes de abordar as questões directamente ligadas ao processo de renúncia e extinção dos DUATs da Green Resources (GR), é necessário compreender o processo de acesso de terra pelas empresas e o impacto que teve, e tem, na vida das comunidades e na subsistência rural. Diferentes estudos abordam as implicações socioeconómicas das plantações florestais que vão, desde conflitos de terra, expropriação de terras sem compensação adequada e suficiente, constrangimentos à produção e segurança alimentar, exclusão social, entre outros (veja mais em Bruna, 2017; Siteo e Lisboa, 2020 e, JA e UNAC, 2011). Mas um denominador comum é a ineficácia dos mecanismos de compensação e de partilha de benefícios com as comunidades, directa e indirectamente, afectadas. Durante o trabalho de campo, colhemos relatos de comunidades que dizem não terem sido devidamente consultadas e que algumas promessas não foram cumpridas, sendo que os mecanismos de compensação podem ser considerados desajustados e insuficientes.

Neste contexto, algumas empresas estabeleceram um conjunto de mecanismos de compensação unilateral que prevêem o pagamento de um valor por hectare às comunidades. No caso da GR, esta estabeleceu que pagaria o montante de 5 USD por

² Não há uniformidade entre os dados apresentados pelos órgãos do governo, pelos académicos e pelas empresas, havendo, com frequência, variações no tamanho das áreas dos DUATs das empresas de plantações florestais.

hectare de floresta plantada como forma de motivar as comunidades a cuidar das árvores e diminuir as queimadas descontroladas e fogos postos. O cálculo destas “compensações” incluía a medição das perdas florestais e abater o valor proporcional às perdas de árvores, tendo a empresa estabelecido o seguinte: 2 dólares fixos e 3 dólares condicionais: 1USD prevenir e combater fogos; 1USD cumprimento do projecto social, 1USD gestão sustentável dos recursos naturais, totalizando, deste modo, 5 dólares.

Para além dos constrangimentos, deficiências e ineficácia no processo de obtenção de terra e nos mecanismos de compensação (como, por exemplo, consultas comunitárias não participativas, não indemnização das famílias, promessas não cumpridas), esta forma de “responsabilidade social” das empresas pode ser considerada problemática, na medida em que foi decidida sem consenso das comunidades afectadas quanto ao pagamento, como pagar e quando pagar. Estas não têm informação sobre o cálculo do montante a receber, nem sobre as variações cambiais que podem resultar na variação do montante a receber e por aí em diante. Em relação à recepção dos valores de responsabilidade social, o presidente da Associação comunitária de Mussa disse:

O primeiro ano a recebermos foi nos dado uma coisa de 1 milhão e 40 mil mas falando se de uma coisa de três anos por causa dos descontos porque, para receber os valores, depende também do relacionamento da empresa e as comunidades. sob quando a empresa perde uma parte das plantas por causa de fogo, nós sofremos alguns descontos, estes descontos nós sofremos nos três anos; por isso fomos receber um milhão e quarenta mil (...), no segundo ano recebemos quatrocentos e setenta e cinco mil, no terceiro ano, novamente, foi quatrocentos e setenta e cinco mil, e no ano passado (2021) também foi quatrocentos e setenta e cinco mil; este ano recebemos quinhentos e catorze, mas não é deste ano, é um valor atrasado de 2019 e 2020 (...) (entrevistado no dia 23 de Junho de 2022).

De acordo com algumas associações e líderes comunitários entrevistados no distrito de Chimbunila e Massaganlo, os valores recebidos têm sido canalizados para a construção de salas de aula, unidades sanitárias, mesquitas/igrejas, poços de água, entre outras infra-estruturas que constituem responsabilidade directa do Estado. Este facto deve-se, principalmente, ao facto de as comunidades afectadas ainda carecerem de serviços públicos básicos e tenderem a priorizá-los, visto que o Governo não tem capacidade ou vontade política para tal. No entanto, para algumas comunidades, pretende-se mudar a abordagem e passar a investir em projectos de geração de renda.

Para as comunidades que recebem maior volume de recursos financeiros (as que residem em áreas com maior número de hectares plantados), no momento, estes recursos financeiros constituem uma fonte com a qual as mesmas pretendem investir no seu desenvolvimento económico e social, pelo que, a ruptura resultante da renúncia de DUATs poderá afectar, significativamente, a capacidade financeira das mesmas em continuar os seus planos de desenvolvimento comunitário. Não obstante, este processo de renúncia de DUATs poderia constituir uma oportunidade para as comunidades reaverem as suas terras, absorverem os investimentos (plantações e benfeitorias) feitos pelas empresas e, com isso, alavancarem as suas estratégias de geração de renda. Porque este processo já carrega implicações negativas, relacionadas com falta de participação das comunidades e com mecanismos de compensação ineficazes, este processo torna-se ainda mais necessário.

Renúncia de DUATs e posicionamento do Governo

Devido a diferentes factores de sustentabilidade financeira do projecto, em 2018 a Green Resources iniciou um processo de renúncia de DUATs, expressando a vontade de devolver as terras, as plantações e as benfeitorias às comunidades. Mesmo com esta intenção expressa da empresa, o Governo alega que, de acordo com o número 2, do artigo 18 (“Extinção do direito de uso e aproveitamento da terra”) da Lei de Terras de 1997, as benfeitorias e as terras reverterem a favor do Estado. Passa-se a citar o mesmo:

1. O direito de uso e aproveitamento da terra extingue-se:

- a) Pelo não cumprimento do plano de exploração ou do projecto de investimento, sem motivo justificado, no calendário estabelecido na aprovação do pedido, mesmo que as obrigações fiscais estejam a ser cumpridas;
- b) Por revogação do direito de uso e aproveitamento da terra por motivos de interesse público, precedida do pagamento de justa indemnização e/ou compensação;
- c) no termo do prazo ou da sua renovação;
- d) Pela renúncia do titular

2 No caso de extinção do direito de uso e aproveitamento da terra, as benfeitorias não removíveis reverterem a favor do Estado

É neste contexto que se questiona, “mas afinal, quem é o Estado?”³. Existem várias questões pertinentes neste caso, e neste artigo, que devem ser analisadas e ponderadas. A primeira, seria questionar que instituição ou órgão do Estado seria, não só, responsável pela gestão de tais benfeitorias e plantações, mas, também, receptor dos benefícios económicos gerados pelas mesmas. E ainda, de que forma se iria, ou não, partilhar tais benefícios com as comunidades. Ainda existe muita ambiguidade na legislação em relação a estas questões.

O Estado pode ser definido de várias formas e para significar diferentes coisas, conjunto de instituições, uma unidade territorial, entidade histórica, ideias filosóficas, com frequência o Estado é confundido com o governo, e os dois conceitos são usados de forma intercambiável, as relações entre o Estado e o governo são altamente complexas (Heywood, 2004). Este texto não se dedica à discussão deste conceito; apenas pretende chamar à atenção que o Estado compreende várias instituições governamentais, a burocracia, os militares, a polícia, os juízes, entre outros. Contudo, as observações institucionais falham por não levar em consideração o facto de que os cidadãos fazem parte da comunidade política e são membros do Estado (*idem*). Ademais, o Estado tem uma componente territorial vital e, neste sentido, a sua autoridade está confinada a uma área geográfica precisa, ou seja, detém a soberania sobre um território específico (*idem*). É de entendimento geral que são elementos do Estado: o povo, o território e o governo⁴.

Visto que a legislação moçambicana, incluindo a própria Constituição da República de Moçambique, não define, de forma clara e explícita, o que se considera como Estado, existe muito espaço para debate e um leque de possibilidades para o debate do conceito utilizado. De facto, existe em Moçambique, até no seio do Governo, um entendimento de que Estado é igual a Governo e, mais ainda, é igual a partido. Isto pode ter resultado do processo de construção do Estado moçambicano de inspiração Marxista-Leninista de regime monopartidário e que, mesmo com a adopção do regime de democracia liberal, ainda existem práticas que subsistem da sua génese. Coloca-se aqui a necessidade de clarificar tais conceitos com o risco de se tomarem decisões erróneas e descompensadas.

³ Esta questão foi, viva e sistematicamente, repetida por vários actores entrevistados aquando da realização do trabalho de campo, incluindo representantes de OSCs e camponeses.

⁴ Há uma distinção entre as concepções jurídicas do Estado, que apontam para existência de três elementos constitutivos do Estado (Povo, território e governo), e as concepções provenientes das ciências sociais que têm origem nos debates filosóficos sobre o Estado e abordam a sua origem, finalidades e evolução.

O segundo aspecto está ligado ao facto de que a Lei e suas ambiguidades estarem ao serviço do Governo e do capital privado e, sistematicamente, a desfavor das comunidades. De facto, desde o início, registaram-se deficiências no processo da implantação de tais projectos e respectiva compensação, ou seja, o quadro legal não foi devidamente respeitado na altura, a desfavor das comunidades. E, neste momento, pretende-se, de forma não muito clara, aplicar a Lei, por mais ambígua que seja, novamente a desfavor das comunidades. Levanta-se aqui a questão de ambiguidade na medida em que não está claro o conceito de “benfeitorias não removíveis”. Serão também os milhares de hectares de plantações florestais, benfeitorias não removíveis?

É preciso referir que as implicações directas deste processo de renúncia de DUATs envolvem muito mais que os direitos de propriedade e uso da terra, e das benfeitorias, na medida em que várias comunidades dependem dos rendimentos recebidos para diferentes projectos económicos e sociais. Este constitui o terceiro aspecto a considerar, se as benfeitorias revertem a favor do Estado, não são as comunidades residentes (e, por sinal, mal compensadas pela expropriação de terras) parte do tal Estado? Será agora papel do Governo continuar com os pagamentos antes feitos pelas empresas?

O que se constatou na visita de estudo é que, volvidos quase cinco anos deste processo de renúncia de DUAT, as infra-estruturas estão deterioradas e as áreas plantadas estão sendo licenciadas para exploradores de madeira privados que executam o corte e venda da madeira, enquanto estas comunidades lidam com os constrangimentos à sua subsistência. Somente depois de serem totalmente destroncadas, o Governo devolverá as terras a quem o direito de uso e aproveitamento pertencia antes dos investimentos. Daí a questão, “mas, afinal, quem é o Estado”. Procura-se o *Estado* responsável por garantir infra-estruturas e serviços básicos à população (escolas e centros de saúde), pois foram as próprias comunidades que exerceram este papel. Mas procura-se também deste Estado a resposta a quem as benfeitorias dos DUATs devem reverter e, neste caso, o tal *Estado* não são as comunidades.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS: LIÇÕES PARA O PROCESSO DE RPNT

De entre outros, este texto revela três principais questões que devem ser acauteladas na revisão da Política Nacional de Terras em curso:

- **Repensar o conceito e o papel do Estado:** é necessário definir quem é o estado na Constituição da República de Moçambique ou em um instrumento legal não especializado em uma área de actividade e, deste modo, garantir que há clareza sobre o que se entende por estado em situações específicas como na lei de terras em contextos onde possa ocorrer a renúncia ou extinção do DUAT e consequentemente a reversão das benfeitorias para o Estado. É, igualmente, necessário estabelecer na lei mecanismos de monitorização e garantia de transparência em processos de extinção ou renúncia de DUATs
- **Repensar a concessão de DUATs de áreas extensas:** este caso revela que a prática de aprovação de DUATs de grandes áreas devem ser repensada e/ou terminada. Recomenda-se que a terra seja obtida gradualmente à medida da sua exploração. Não existem fundamentos para ceder 10 mil, 20 mil, 30 mil hectares de terra pois estes não serão explorados na sua totalidade. Muitos casos em Moçambique fundamentam esta afirmação: ProCana (30 mil hectares, nunca totalmente explorados), Portucel Moçambique (mais de 350 mil hectares, menos de 20% foi efectivamente explorado), entre muitos outros.
- **Repensar o conceito e especificar os termos de “Reservas de Estado”:** este texto e o outro anteriormente publicado sobre o ProCana (veja Bruna, 2022) indicam que, na prática, esta política tem funcionado a desfavor das comunidades que anteriormente detinham o direito de uso e aproveitamento das terras; ademais, percebe-se que esta política tem o potencial de instrumentalizar a legislação para que esta esteja ao serviço de operadores privados com possível conexão às elites políticas com acesso privilegiado a informação sobre terra com grande potencial e interesse económico. Estes dois casos são indicativos de que a proposta de reforma sobre o aumento das áreas das reservas do Estado pode não ser ajustada e eficaz para uma gestão da terra inclusiva e sustentável.
- **Esclarecimento de conceitos e procedimentos de renúncia e extinção de DUATs:** é necessário definir na lei o que são benfeitorias removíveis, como classificá-las, a quem especificamente devem reverter as terras e benfeitorias, assegurando sempre os direitos das comunidades e a sua relação com a terra. Esta questão deve ser acautelada, não só, no âmbito do Artigo 18 da Lei de Terras 19/97, mas, também, no quadro legal sobre terras como um todo. Pois, corre-se o risco de, em situações

- similares a estas, se considerar o Governo como usurpador de terras e facilitador de injustiças sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALI R. (2017) “Dinâmicas e dilemas do emprego, trabalho e bem-estar nas agro-indústrias florestais em Niassa” in Castel-Branco, N. (org) *Emprego e Transformação Económica e Social em Moçambique*, Maputo, IESE, pp 209-254

BRUNA, N. (2017) “Plantações Florestais e a Instrumentalização do Estado em Moçambique”. Observador Rural Documento de trabalho nº 53, Observatório do Meio Rural.

GOV DE NIASSA (2017) PLANO ESTRATÉGICO DO NIASSA 2018 – 2029 (PEN 2029), Lichinga, Agosto de 2017

HEYWOOD, A. (2004) *Political Theory: An Introduction*, PALGRAVE MACMILLAN, Third Edition.

INE (2022) IV Recenseamento Geral da População e Habitação, 2017: Indicadores Sócio-Demográficos Moçambique, Instituto Nacional de Estatística.

JA e UNAC (2011) “OS SENHORES DA TERRA Análise Preliminar do Fenómeno de Usurpação de Terras em Moçambique - Casos de Estudo”. Maputo, Justiça Ambiental e UNAC

LIVANINGO *et al.* (2016) “O Avanço das Plantações Florestais sobre os Territórios dos Camponeses no Corredor de Nacala: O caso da Green Resources Moçambique”, Maputo.

MINAG (2006) *Estratégia Nacional de Reflorestamento Por um Desenvolvimento de Plantações Florestais Sustentáveis*. Maputo, Maio de 2006

NUBE, T. *et al.* (2016) “Impactos Socioeconómicos das Plantações Florestais no Niassa, Moçambique”, *Floresta e Ambiente* 2016; 23(1): 52-60.

SITOE, A. e Lisboa, S. (2020). “Avaliação dos Impactos dos Investimentos nas Plantações Florestais da Portucel-Moçambique na Província da Zambézia”. Observador Rural No 88. OMR. Maputo.