



Destaque Rural nº 149

6 de Dezembro de 2021

INSTITUIÇÕES NA GESTÃO DA TERRA: A IDEIA DE TRIBUNAIS DE TERRA

João Mosca

No âmbito da revisão da Política Nacional de Terras, existe uma vertente analítica e prática que desempenha um papel fundamental na concepção e implementação, não apenas em relação à terra, como em relação a qualquer política pública ou decisão governamental, de empresas, das famílias e de outras organizações. Este texto centra-se na estruturação, funcionamento e gestão das burocracias, segundo os princípios da descentralização efectiva (poder de decisão e alocação de recursos e gestão da terra, a diferentes níveis – segundo o princípio da subsidiariedade), na democraticidade, transparência e sistemas de monitoria/controlo. Este aspecto não é alheio a vários aspectos que integram o conceito “instituições”, concebido como um conjunto de funções, regras e sistemas de poder das organizações e os aspectos socioculturais dos seus agentes e dos contextos e da história em que se inserem, influenciando as condutas, opções, eficiência e eficácia das decisões e sua adaptação às realidades heterogéneas onde se implementam.

Neste texto aborda-se somente a questão das instituições enquanto burocracias (aparelhos de administração) e de que forma contribuem para que a terra seja gerida de forma transparente e com respeito pelas tradições das pessoas e comunidades e respeito pela inclusão nos processos de decisão e gestão, assim como a terra pode constituir um incentivo ou obstáculo ao investimento e desenvolvimento.

A Lei de Terras 19/97, em teoria, contempla o direito consuetudinário simultaneamente que possui articulados de “legislação moderna”. O equilíbrio entre essas duas vertentes é essencial e muitas vezes difícil, no sentido de encontrar soluções que satisfaçam as partes com conflitos de interesses. A realidade tem demonstrado que os interesses económicos, com ou sem inclusão/alianças das elites locais do Estado, empresas e líderes comunitários são os que influenciam/determinam as decisões. Quando isso está presente, a resolução destes conflitos pode ser inquinada em função dos interesses em jogo e actores beneficiários.

Os conflitos de terras também acontecem quando existem migrações forçadas de duração variável (conflitos armados, cheias, secas, ciclones, etc.) e migrações para corredores de desenvolvimento. Nestes casos, a ocupação de terras é imposta pelas acções do Estado para acomodar as populações deslocadas e geram-se, em muitos casos, diversas formas de obtenção de rendas por aluguer e venda de terras entre os “naturais/residentes” e os “entrantes”. Muitos destes casos não possuem regulação/monitorização, nem acções de cumprimento da Lei, nem as instituições competentes possuem capacidade suficiente para tantos e diversos casos.

Indicam-se alguns casos que revelam défices do Estado no exercício das funções de gestão, regulamentação, monitorização, resolução de conflitos e mesmo de práticas ilegais.

- Quando há incumprimento de promessas, aquando da existência de reassentamentos ou outras deslocações forçadas dos locais de habitação e de trabalho, não tem havido instituições que imponham o cumprimento.
- Quais os critérios na definição das indemnizações, quais os valores e que consequência dos incumprimentos.
- Os processos de consulta comunitária têm tido lacunas e desvios de várias naturezas. Enumeram-se alguns aspectos: (1) informação antecipada sobre o assunto a auscultar; (2) convocação parcial dos directamente interessados, não atempada e participação limitada; (3) fraco conhecimento da Lei e pouca assistência jurídica aos “donos” da terra (diferente de proprietários) para uma negociação equilibrada; (4) solução e decisão final administrativa podendo ser influenciada por razões diversas.
- De que modo as opiniões das auscultações vinculam as decisões do Estado?
- Existiram casos em que decisões dos órgãos centrais do Estado não cumpriram os procedimentos previstos na Lei (como, por exemplo, auscultações, na concessão de DUATs com dezenas e milhares de hectares). Isto significa que, embora exista uma escala de hectares cujos DUATs são concedidos por diferentes níveis de decisão, esta regra nem sempre é respeitada. Isto é, o Estado também não cumpre a Lei.
- Existem simples demarcações de terras e conhecidas no terreno, o que pode significar a ultrapassagem da demarcação que exige meios técnicos. Se isso assim for, a informação dos DUATs “tradicionalmente” demarcados deve ser informada para efeitos de registo no cadastro.

A superação destes aspectos e de outros, passa pela capacitação das instituições públicas para:

- Introduzir processos de decisão e formas de gestão da terra que assegurem transparência do Estado, cumprindo e fazendo cumprir a Lei com sistemas de monitoria e penalização pelos atropelos à Lei.
- Assegurar que a atribuição de DUATs seja conforme a Lei, realizada após os procedimentos estabelecidos e exigências aos investidores, como se suportam os custos de atribuição dos DUATs e celeridade dos mesmos.
- Capacitar as pessoas, comunidades e empresários e funcionários públicos para um melhor conhecimento da Lei e dos procedimentos legais e administrativos, assim como para a gestão dos recursos públicos transferidos através do orçamento de Estado ou das taxas retidas localmente.
- Assegurar assessoria jurídica a pessoas ou comunidades nas negociações de deslocamentos populacionais e em situações de conflito.
- Garantir a actualização permanente do cadastro de terras.

Estas acções podem ser descentralizadas e, em certa medida (necessidade de definir), autonomizadas do Estado que não pode, não deve, nem terá capacidade em recursos e técnicos. Os processos conducentes à descentralização necessitam de regulamentos legais, formação a diversos níveis e instituições, acessoria técnica e legal, entre outros aspectos, sem que sejam, necessariamente, funções do Estado.

Sugere-se uma reflexão para a criação de “tribunais” de terra que, a nível local, possam gerir, monitorar e resolver conflitos à volta da terra e acompanhar os processos de procedimentos de atribuição de DUATs, no quadro do princípio da subsidiariedade. Esses seriam constituídos por pessoas indicadas pelo Estado, pelas das empresas, por representantes eleitos das comunitários, dos anciãos. O presidente do “tribunal” seria eleito pelos seus pares. A formalização dos “tribunais de terra” necessitaria de regulamentação específica.

Estão definidas várias formas de participação das comunidades. Porém, na maioria dos casos, não tem sido efectiva. Sugere-se que seja criada uma regulamentação sobre os diversos aspectos para o funcionamento eficaz e transparente desses “tribunais”.

Num âmbito mais alargado, e considerando que a gestão económica, social e ambiental dos recursos naturais, pode-se sugerir que se estude a possibilidade desses tribunais terem, como âmbito de actuação, os recursos naturais, sobretudo, terra, água, floresta, fauna bravia e minas. Uma vez mais, estas instituições careceriam de uma regulamentação específica.

Existe uma diferença fundamental entre os bens individuais e/ou familiares (terra) e os bens comuns que, não pertencendo a uma pessoa ou família, são parte do património local. Em relação à terra existe um sentimento de propriedade e de pertença, mas o mesmo sentimento não existe em relação aos bens comuns, o que se reflecte em diferentes níveis de defesa de direitos e de acções reivindicativas.

Para finalizar, e considerando as questões institucionais apresentadas como importantes, é importante saber se existe disponibilidade do poder em descentralizar efectivamente (em termos de centros de decisão, alocação orçamental e/ou retenção nos locais de taxas pagas localmente), os níveis de vinculação das auscultações e a necessidade de definir um conjunto de conceitos (por exemplo, “indeminizações justas”), penalizações por não-cumprimento dos compromissos, etc.).

Se estes aspectos estiverem reflectidos na revisão política nacional de terras, então, uma das partes dos objectivos pretendidos estará alcançada.