



DESTAQUE RURAL Nº 69

16 de Agosto de 2019

O POTENCIAL DA COLABORAÇÃO ENTRE ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NA OBSERVAÇÃO DO MEIO RURAL

Uacitissa Mandamule e Carlos Muianga¹

Não existe Sociedade Civil sem um agrupamento ou associação de indivíduos. É desta forma que Mappa (2009) apresenta o conceito de Sociedade Civil. A Sociedade Civil, sublinha a autora, desempenha um papel de vigia e despertador, lembrando aos governantes sobre a essência própria do Estado, que deve governar no melhor interesse da população.

Foi neste sentido que, no passado dia 29 de Maio de 2019, um grupo de Organizações da Sociedade Civil (OSCs), que actuam nas áreas de Terras e Recursos Naturais, reuniu-se em Maputo, nas instalações da Oxfam, para, em conjunto, reflectir sobre o estado da investigação relacionada com a governação de Terras em Moçambique e identificar os desafios para uma melhor gestão e administração. Para além da instituição organizadora (OMR), estiveram presentes representantes da Associação Rural de Ajuda Mútua (ORAM), CARE Moçambique, Centro de Formação Jurídica e Judiciária (CFJJ), Centro Terra Viva (CTV), Instituto de Estudos Sociais e Económicos (IESE), Joint-Liga das ONGs, Livaningo, Oxfam e Sekelekani.

O presente Destaque Rural tem por objectivo apresentar os principais pontos de debate no workshop e as sugestões para uma melhor e mais eficiente coordenação entre as OSCs no meio rural. A estrutura deste documento segue a sequência metodológica dos pontos discutidos no encontro, nomeadamente: (i) mapeamento dos estudos que existem na área de terras e recursos naturais; (ii) *uptake* e como tornar mais impactantes os estudos que têm vindo a ser feitos pelas diferentes OSCs; (iii) desafios à gestão e administração de terras; e (iv) dificuldades no acesso à informação, metodologias em uso e limitações.

1. MAPEANDO AS PESQUISAS SOBRE TERRA EM MOÇAMBIQUE

A questão da terra é complexa e multifacetada, sendo isto visível na variedade de interesses temáticos e de abordagens que as OSCs têm adoptado nos seus planos de acção e de intervenção.

Cada OSC possui uma funcionalidade específica, convergindo no interesse de um acesso seguro à terra e recursos naturais para os produtores, mulheres e grupos vulneráveis, que desta dependem para a sua sobrevivência e reprodução social.

Dentro da temática de Terras, algumas OSCs têm focalizado os seus estudos e intervenções em questões ligadas: (i) ao valor da terra para os principais utilizadores; (ii) à segurança de posse da terra dos pequenos produtores; (iii) tipos de conflitos sobre a ocupação da terra; (iv) oportunidades de financiamento para os agricultores; (v) modelos de desenvolvimento no sector da agricultura; (vi)

¹ Uacitissa Mandamule é Investigadora Assistente no OMR.

Carlos Muianga é Investigador no Instituto de Estudos Sociais e Económicos.

grandes projectos de investimento e reassentamento nas seguintes áreas: agrícola, florestal, indústria extractiva, mineração e infraestruturas (públicas ou privadas); (vii) género e posse da terra; (viii) licenciamento ambiental e uso da terra para mega-projectos; e (ix) delimitação de terras e parcerias entre comunidades e investidores².

Para além das proximidades temáticas, existe igualmente uma proximidade em termos de áreas geográficas de actuação entre diferentes OSCs, sendo de destacar as acções ao longo dos corredores de Nacala e da Beira, abrangendo, respectivamente, as províncias de Nampula, Zambézia, Tete, Manica e Sofala.

No interior das províncias, as acções das OSCs também convergem em alguns distritos e, por vezes, dentro das mesmas comunidades, sobretudo em locais de forte penetração de capital extractivo e de agro-negócio. Alguns exemplos podem ser mencionados, pelos efeitos resultantes (aumento das desigualdades sociais, reprodução da pobreza e conflitos), e que suscitaram o interesse de diferentes OSCs. São os casos da Vale Moçambique e os reassentamentos em Cateme, do projecto de exploração de gás natural em Palma, ou ainda os casos da Portucel nas províncias de Manica e Zambézia, e do programa ProSavana que desencadeou uma onda de contestação por parte de OSCs nacionais e internacionais.

O ponto acima exposto apresenta alguns inconvenientes, que podem ser potencializados pelas diferentes OSCs, transformando aqueles em activos para uma colaboração profícua. Na realidade, a concentração de estudos de diferentes organizações sobre o mesmo local e os mesmos grupos-alvo, para além de repetir a informação produzida, é fastidiosa para as populações locais, que chegam a sentir-se instrumentalizadas pelos pesquisadores, que os convencem a fornecer informação para a produção de evidências para os seus estudos, sem no entanto terem retorno dos resultados das pesquisas³.

É necessário expandir as pesquisas e as acções das OSCs que trabalham sobre o meio rural para outros espaços geográficos, onde não tenham ainda sido realizadas pesquisas, e inovando os temas de intervenção. Aqui abre-se uma possibilidade de colaboração entre as OSCs com foco em pesquisa e as OSCs com foco em advocacia. Estas últimas podem usar os resultados dos estudos das primeiras para sustentar as suas acções de defesa e protecção dos direitos de posse da terra das populações locais, num contexto de insegurança e mudança nas relações de propriedade provocados pela penetração de grandes projectos de investimento e de novos desafios impostos pelas mudanças climáticas.

2. A ADOÇÃO (UPTAKE) DOS RESULTADOS DAS PESQUISAS PELO GOVERNO E SOCIEDADE CIVIL: UMA ILUSÃO?

Desde estudos, com altos custos de realização, a debates e conferências, com a participação de representantes das instituições públicas no sector, camponeses e populações em locais onde a pressão sobre a terra é forte e objecto de conflitos, muito conhecimento já foi produzido, sobre temas

² Os temas aqui apresentados tiveram em conta as pesquisas realizadas pelas organizações presentes neste encontro, que certamente não representam a totalidade de OSCs que trabalham no e sobre o meio rural.

³ O Observatório do Meio Rural (OMR) introduziu as devolutivas nas suas acções de pesquisas. As devolutivas consistem em sessões de apresentação dos resultados parciais das pesquisas, junto aos actores entrevistados, para a discussão dos mesmos e validação. É uma forma de levar a informação para junto daqueles que participaram na recolha dos dados, para seu conhecimento e melhor uso desta fazer.

preocupantes, cujos resultados e recomendações ainda são pouco apropriados ou incorporados nas políticas públicas ligadas ao meio rural.

O *uptake* refere-se à adopção dos resultados das evidências produzidas através de pesquisa empírica, pelo Governo, Sector Privado e pela Sociedade Civil, em geral. A fraca utilização das recomendações dos estudos, constatada pelas OSCs, pode advir, por um lado:

- Da ineficiência dos sistemas de distribuição e divulgação internos em cada organização, que deve servir-se dos estudos já efectuados por outras organizações para as suas acções;
- Inexistência ou reduzida eficácia de *lobbies* por parte de muitas destas organizações, com fracos contactos com o poder;
- Fragilidade institucional do Estado, que não tem meios de fiscalização;
- Questões relacionadas com alianças políticas entre o grande capital e o poder local, sendo que o segundo não está a proteger as populações e que atropela a lei em virtude de pressões económicas;
- Questões relacionadas com o próprio modelo económico extractivo e extractivista, com poucas ligações com o tecido económico local, não gerador de emprego e potenciador de desigualdades e de pobreza.

Por outro lado, a fraca utilização dos estudos deve-se à dificuldade de compreensão das recomendações destes estudos. Considera-se que a preocupação com a cientificidade dos estudos não deve desconsiderar os vários públicos que se pretende alcançar, devendo atentar-se ao cumprimento das publicações e considerar a inclusão de um sumário executivo, que facilite a leitura e apropriação por parte do público, seja este instituições do Governo, Sector Privado ou Sociedade Civil, no geral.

3. QUE DESAFIOS ÀS GOVERNAÇÃO DE TERRAS?

Um dos objectivos do workshop sobre terras era trazer à discussão os principais desafios à gestão e administração de terras. Estudos referenciam a relação e a forma como são conduzidas as consultas comunitárias, previstas no número 3 do artigo 13 da Lei de Terras (19/97 de 1 de Outubro), e a ocorrência de conflitos de terra⁴. De facto, a crescente penetração do capital no meio rural, através de projectos de investimento, tem resultado na deslocação involuntária e perda de terras pelas populações locais, violando os Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) adquiridos por ocupação de boa-fé e por via costumeira.

Para além de não terem informação sobre os processos de consulta e participarem de forma marginal, as populações não são preparadas para tomar conhecimento sobre a natureza dos projectos e seus

⁴ BALEIRA, S. e CASTRO, E. (2016). *Estudo sobre a segurança da posse da Terra dos pequenos agricultores no Norte de Moçambique*. Maputo: Prospectus Consultoria e Serviços, Lda.

JOSÉ, C. A. et al. (2018). *Relatório anual sobre Governança Ambiental, Municipalização, investimentos e governação de terras urbanas: os casos da Cidade de Maputo e da Vila de Boane*. Maputo. Centro Terra Viva.

REMANE, S. (2009). *Guião do processo de consultas comunitárias. Um instrumento de apoio aos intervenientes no processo de consulta comunitária* Maputo. CTV.

TANKAR, I. (2014). *Guião de consultas comunitárias*. Maputo. CTV.

impactos (ambientais, económicos e sociais), necessário para a tomada de decisões informadas sobre a terra e recursos naturais. A falta de preparação abrange também aspectos ligados aos processos de reassentamento, para dar lugar a projectos de investimento. A previsão de apenas duas fases da consulta comunitária, como estabelecido no Diploma Ministerial n.º 158/2011 de 15 de Junho, cujas actas são, segundo a Lei, assinadas pelos membros dos Conselhos Consultivos de Povoação e de Localidade, colocam questões relativas à transparência nos processos e à representatividade dos interesses das populações locais.

O fraco registo dos direitos constitui uma ameaça à segurança de posse dos agricultores e população local. O desconhecimento dos procedimentos de registo, associado aos elevados custos de formalização e à morosidade nos processos, contribuem para que menos de 5% dos produtores possuam os seus direitos registados. Tratando-se de um casal, existe a tendência em registar os direitos de posse em nome do homem, salvo situações de registo em co-titularidade.

Algumas iniciativas públicas, como o programa de titulação de 5 milhões de DUATs e delimitação de 5.000 comunidades, designado Programa Terra Segura, foram criadas no sentido de massificar a titulação dos direitos de posse dos indivíduos, reconhecendo as ameaças à segurança de posse dos camponeses, sobretudo em contextos de penetração de investimentos e pressão sobre a terra. No entanto, a menos de um ano do término previsto para o programa (2015-2019), os níveis de execução estão abaixo de 50% do esperado.

4. O DIFÍCIL ACESSO À INFORMAÇÃO E PROBLEMAS METODOLÓGICOS GERAIS

De acordo com o número 1 do artigo 14 da Lei do Direito à Informação (Lei n.º 34/2014 de 31 de Dezembro), todo o cidadão tem o direito de requerer e receber informação de interesse público. Por sua vez, o artigo 12 da mesma lei preconiza que os pedidos de informação devem ser atendidos e decididos com celeridade, num prazo máximo de vinte e um dias, a contar da data de entrada da solicitação (art. 16).

No entanto, apesar dos progressos alcançados com esta lei, ainda persistem dificuldades no acesso à informação nas instituições públicas. A personalização do poder e a excessiva burocracia nas instituições ao nível dos Governos e Direcções provinciais, conduzem à morosidade na tramitação dos pedidos de informação e atrasos na recolha de dados no terreno. De facto, o pesquisador é obrigado a permanecer retido nas províncias ou distritos, contra a sua planificação normal, e a recorrer a contactos paralelos para desbloquear estes entraves. Por outro lado, as autorizações estão frequentemente dependentes da indicação dos entrevistados e dos guias de campo da confiança do poder local para acompanhar os investigadores, enviesando todo o processo de recolha de dados.

Para os pesquisadores, o acesso à informação torna-se ainda mais complicado quando lhes são exigidas credenciais ou guias de marcha, cuja autorização pela máxima estrutura hierárquica é exigida para que o seu pedido seja tramitado e lhe seja permitida a deslocação ao terreno. A fraca organização do cadastro e a existência de pouca informação sistematizada e informatizada para responder, dentro dos prazos fixados por Lei, assim como a recusa, por vezes encontrada no fornecimento de documentos (incluindo relatórios anuais do Plano Económico, Social e Orçamento Distrital (PESOD), alegando tratar-se de assuntos confidenciais), acrescem-se às dificuldades criadas pelo Estado e afectam as OSCs que trabalham no meio rural.

A pesquisa de campo é uma actividade onerosa, forçando, por vezes, o encurtamento do processo de recolha de dados. Chama-se à atenção para a predominância de estudos qualitativos, do tipo estudo

de caso, com recurso à observação e entrevistas, e poucos dados estatísticos que permitam generalizações e a subjectivação excessiva dos grupos afectados por determinado problema em análise, sem que se faça a triangulação necessária de informação.

Uma forma de fazer face a estes custos seria a criação de sinergias com Organizações Comunitárias de Base para o uso de actores locais, para auxiliar na recolha de dados, nomeadamente através da capacitação de inquiridores locais, como, por exemplo, os para-legais.

Simultaneamente ao mapeamento dos estudos já realizados, importa igualmente mapear os locais onde as pesquisas são realizadas. Esta informação será útil para evitar a repetição de pesquisas nos mesmos locais, mas também para a constituição de uma plataforma digital de depósito dos estudos sobre Terra produzidos por diferentes OSCs e alimentar as sessões do fórum de partilha de conhecimentos realizadas anualmente, para informar sobre o estado das pesquisas que cada organização está a fazer e o que pretende fazer no ano seguinte.

Urge a realização de acções de sensibilização a nível provincial e distrital sobre a Lei de Direito à Informação e quadro legal sobre Terras, Recursos Naturais, reassentamentos, entre outras. O trabalho em rede entre organizações públicas e privadas, nomeadamente as vocacionadas para a pesquisa, para a defesa e consolidação de um Estado de Direito e Democrático, vocacionadas para a formação, órgãos de comunicação social e associações locais, entre outras, pode ser eficiente para gradualmente aumentar a colaboração entre as instituições.

5. PISTAS DE PESQUISAS

Identificadas as potencialidades de colaboração entre as OSCs na observação do meio rural, nomeadamente através de estudos e pesquisas, palestras e seminários junto dos decisores políticos, aos níveis central e local, criação de um repositório comum das publicações feitas e a organização de um fórum anual das OSCs, com a participação das instituições públicas relevantes e sector privado, algumas acções ficaram por realizar, como o pronunciamento público sobre as dificuldades no acesso a informação, para maior consciencialização das instituições de direito e actores responsáveis pela sua implementação.

A seguir estão algumas questões que podem ser aprofundadas através de estudos conjuntos e sessões de discussão, a saber:

- O que é a comunidade e quem faz parte desta?
- Direito costumeiro vs DUAT, qual destes garante mais segurança de posse?
- O que significa, efectivamente, a consulta comunitária e qual é o valor jurídico das actas das consultas comunitárias?
- Serão os conselhos consultivos os legítimos representantes das comunidades locais nas consultas comunitárias?
- Como criar mecanismos eficientes de circulação das publicações, uso e apropriação dos estudos realizados pelas diferentes OSCs no meio rural?
- Porque o direito de exploração mineira é distinto e independente do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra?
- Como ultrapassar a questão do protagonismo entre as OSCs no meio rural e trabalhar em rede?

- Que acções ou mecanismos de controlo da ética e da qualidade da investigação feita pelas OSCs existem e como são aplicados?

O OMR continuará a coordenar as acções de criação da plataforma comum de depósito das pesquisas e estudos das várias OSCs no meio rural e apoiar na coordenação do fórum de diálogo entre as OSCs e destas com o Governo, aos diferentes níveis. Para além de facilitar o acesso à informação, o trabalho em rede pode ajudar a tornar visíveis as acções desenvolvidas e a dar mais utilidade às mesmas.