



DESTAQUE RURAL Nº 21

Maio de 2017

Desresponsabilização das funções do Estado na implementação de grandes projectos: *incompetência, negligência ou oportunismo?*

O caso da Portucel Moçambique

Natacha Bruna¹

Este destaque tem por objectivo apresentar uma síntese da implementação do projecto da Portucel em Moçambique. Abordam-se os seguintes aspectos: (1) ocupação da terra e obtenção do DUAT; (2) consultas comunitárias; (3) consequências do modelo de plantação em mosaico; (4) cumprimento de compromissos entre a Portucel e as pessoas abrangidas; (5) benefícios, beneficiários e prejudicados, e riscos. Este texto focaliza-se no desempenho do Estado na realização das suas atribuições decorrentes da aplicação de diferentes leis e nos posicionamentos e alianças assumidos em situações de conflito ou não cumprimento da lei.

Este documento resulta de uma análise em curso no âmbito do projecto de investigação intitulado “Efeitos dos grandes projectos no meio rural: o caso da Portucel Moçambique”. As conclusões preliminares que constam neste documento foram discutidas com as pessoas no terreno (comunidades, quadros da Portucel e autoridades locais), com outras organizações da sociedade civil que trabalham no mesmo âmbito e com a Portucel.

Questionabilidade de cumprimento da Lei de Terras (Lei nº 19/97 de 1 de Outubro) e legislação complementar

O cumprimento, ou não, da Lei de Terras no âmbito da autorização do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) da Portucel Moçambique constitui um tópico de debate inconclusivo. A autorização do DUAT a nível do Conselho de Ministros está em conformidade com o estabelecido por lei por se tratar de uma área superior a 10.000 hectares (356.213ha no total em Manica e Zambézia). No entanto, esta autorização deve ser precedida de consultas comunitárias às respectivas comunidades (nº 3 do Artigo 13 da Lei de Terras). A Portucel Moçambique afirma ter as realizado e apresentou as respectivas actas de Maio de 2009. Porém, tendo em conta os dados recolhidos na província da Zambézia, estas consultas não abrangeram a maioria dos agregados familiares residentes na respectiva área de DUAT.

¹Natacha Bruna, Mestre em Economia e doutoranda em Economia Política de Recursos, Ambiente e População na Erasmus University of Rotterdam (International Institute of Social Studies). Investigadora assistente no Observatório do Meio Rural.

Para além da transgressão da Lei de Terras em termos de abrangência das consultas comunitárias, o Conselho de Ministros desconsiderou as prováveis implicações socioeconómicas do modelo mosaico² e do modelo de ocupação de terras pela Portucel Moçambique. Questiona-se, deste modo, com que bases ou evidências o Conselho de Ministros considerou o modelo de obtenção de terras usado pela Portucel Moçambique sustentável e que mecanismos e ferramentas de monitoria têm sido usados para inspeccionar e avaliar o nível de sustentabilidade do projecto proposto pela empresa.

O modelo de ocupação de terras adoptado pela Portucel Moçambique (PM) não prevê deslocações resultantes em reassentamentos e não envolve o fomento de eucalipto embora faça parte da estratégia futura da empresa. O modelo adoptado pela Portucel envolve a ocupação gradual da terra após o consentimento por parte das comunidades, resultante de um processo de negociação entre a empresa e a população residente nas áreas do DUAT da empresa. Posteriormente, as plantações serão realizadas nas áreas cedidas de forma voluntária, pressupondo a adopção do modelo mosaico.

Este modelo constitui uma prática relativamente diferente das praticadas em Moçambique, pelo que não se compreende de forma clara a sua base legal: troca de terra por emprego (uma pequena percentagem recebe a oportunidade de ter emprego permanente e a grande maioria emprego pontual - jornas) e/ou inclusão em um plano de desenvolvimento de uma empresa, chamado Plano de Desenvolvimento Social da Portucel (PDSP). Ou seja, em substituição do reassentamento será, em teoria, implementado o PDSP como forma de compensar a diminuição das áreas dos agregados familiares, sem nenhum tipo de indemnização prevista por lei ou de nenhum tipo de reassentamento ou acompanhamento de identificação de novas parcelas em substituição às cedidas como forma de manutenção ou melhoria da qualidade de vida a nível social, económico, ambiental e físico, como previsto no Regulamento sobre o Processo de Reassentamentos em Moçambique.

Monitoria deficiente, acções correctivas negligenciadas e passividade governamental

O sucesso na implementação de qualquer plano/projecto depende de uma das principais funções de gestão (pública ou privada), o “controlo”/fiscalização que envolve a execução de acções de monitoria e implementação das respectivas acções correctivas. A aprovação do DUAT da Portucel Moçambique, condicionada pela implementação da sua política de ocupação de terras (modelo mosaico) e pela implementação do seu PDSP, pressupunha fortes acções de monitoria por parte de Governo, com o objectivo de certificar o nível de sustentabilidade social e económica.

Esta monitoria deveria envolver a realização das consultas comunitárias de modo a certificar a participação de todos e o cumprimento da totalidade dos procedimentos das consultas. Deveria também envolver um forte acompanhamento das actividades de negociação, identificação e cedência de terras e a medição das áreas a serem cedidas e mantidas pelos agregados, de modo a certificar que as famílias mantivessem áreas suficientes para desenvolverem as suas actividades agrícolas mantendo ou melhorando as suas condições de vida como previsto nos planos iniciais sugeridos pela empresa no PDSP. Através do exercício desta monitoria, seria possível identificar áreas e actividades governamentais complementares e de suporte, de modo a compensar os custos económicos e sociais do projecto a nível dos agregados familiares.

²Este modelo resulta numa mescla entre áreas de plantação florestal e áreas das comunidades (machambas ou residências), sendo que as plantações estruturam-se pela superfície em forma de mosaico, evitando ou desviando de áreas de conservação e áreas em que os agregados familiares recusaram a cedência de terra.

No entanto, o que se verifica é um retraído envolvimento do Governo na medida em que o suporte institucional limita-se à participação de representatividade nas consultas comunitárias, nas reuniões periódicas promovidas pela empresa no âmbito da sua estratégia de comunicação com a comunidade e a representatividade no caso de resolução de conflitos de terra. Portanto, o governo não aplica qualquer mecanismo ou instrumento claro e objectivo para monitorar, avaliar e certificar o nível de execução do plano da empresa. Consequentemente, existirá uma tendência de maximização dos interesses da empresa, com riscos para a marginalização dos ganhos dos agregados familiares.

Para além da escassa presença e actuação governamental, constatou-se, em entrevistas a diferentes representantes do governo local, uma percepção de constituir “dever” da Portucel Moçambique financiar e apoiar actividades do sector público, desde material de escritório até despesas de transporte ou mesmo que competiria à empresa a execução de funções sociais do Estado como a contribuição para financiar os custos do sector da educação ou da saúde. Estas percepções, ligadas às diferentes debilidades e deficiências do governo, justificam a tendência de desresponsabilização das funções do Estado, tanto no processo de obtenção de terra como na implementação do PDSP, ou, em geral, na implementação de investimentos desta dimensão, como também reflectem a urgência existente em acções de capacitação e formação de quadros para o exercício das funções do Estado.

Apesar de existirem alguns mecanismos de inserção a nível local, aquando das primeiras consultas comunitárias, verificou-se uma contradição inicial entre os interesses da empresa e as aspirações dos agregados familiares, confirmado pela entrevista a um representante do Governo, afirmando ter existido alguma resistência da comunidade em ceder terras a uma empresa de plantação de eucaliptos, pois os interesses comunitários estavam direccionados ao acolhimento de empresas com o objectivo de produção de alimentos. Machoco *et al.* (2016) refere ter existido resistência também pelo risco envolvido de perda de terra, no entanto, o Governo e a liderança local recorreram à persuasão no processo de negociação entre a empresa e a comunidade, resultando na cedência de terras. Portanto, nota-se a tendência de alinhamento de interesses do governo com os interesses do privado sustentado por uma relação neo-patrimonialista de dominação como forma de manifestação de um aparelho de Estado defensor dos interesses das elites políticas e empresariais.

Assim sendo, podem existir casos de falta de transparência, não-respeito de princípios éticos no relacionamento inter-institucional e, mesmo, o não-respeito da Constituição da República. A democracia, participação, debate de vários aspectos na implementação do projecto da Portucel não foram respeitados.

Exercício de valores, ética e princípios constitucionais

Ao analisar o desempenho do Estado moçambicano compreende-se a existência de um Estado frágil financeiramente, exacerbada pela ineficiente alocação dos recursos financeiros do Estado, pela priorização de sectores de interesse de grupos restritos, dentro e fora da Governo, pela prática de dívidas públicas inconstitucionais, por altos níveis de corrupção em concursos de selecção de empresas prestadores de serviços a instituições públicas, ou seja, por um conjunto de aspectos ligados à corrupção para benefícios individuais em detrimento dos benefícios colectivos (classificado em 27 no Índice de Percepção Internacional numa escala de 0 a 100, onde 0 representa máxima corrupção, revelando instituições públicas não confiáveis e com mau funcionamento a nível político e judiciário, Transparency International).

Ao transferir a análise do papel do Estado na economia do nível central para o local, verifica-se a reprodução e transferência das debilidades, ineficiências, incompetências e, até, condutas e ideologias

que se distanciam da ética, moral e valores necessários para um Estado materializar a construção de uma nação que envolva desenvolvimento sustentável, estabilidade e equidade social, segurança do cidadão, democracia e cidadania, entre outros aspectos que reflectem o bem-estar dos cidadãos. O caso da Portucel dá indicações de não-cumprimento da lei pelo Estado, de fragilidade das instituições públicas, de pouca transparência de algumas decisões e de alinhamento com os interesses privados em detrimento das comunidades.

Considerações finais

O conjunto de negligências e/ou debilidades da governação e a priorização e acomodação dos interesses do capital em detrimento dos interesses e direitos das comunidades, sustentam a concentração de riqueza, a não-redução da pobreza e a intensificação das desigualdades económicas. É necessária a consciencialização do próprio Governo como responsável parcial dos efeitos negativos deste grande projecto em relação à insustentabilidade económica e social dos agregados familiares afectados e, principalmente, em relação à segurança de posse de terra dos mesmos. No entanto, sugere-se a realização de futuras reflexões e discussões com uma abordagem jurídica e legal com o objectivo de clarificar e consolidar as questões abordadas.

Perante este cenário de envolvimento retraído do governo ao longo da implementação deste grande investimento, incluindo o modelo de obtenção de terras e a implementação do PDSP, a não-utilização de mecanismos de monitorias e avaliação eficientes, a não-intervenção não só para a compensação das distorções deste modelo e do mercado, como também para a garantia do bem-estar e justiça na relação de troca existente entre as duas partes e o alinhamento aos interesses do privado, reflecte-se num modelo de desenvolvimento não inclusivo económica e socialmente. Portanto, a política e a prática da governação configuram uma sociedade onde a pobreza não reduz e as desigualdades sociais aumentam (Mosca *et al.*, 2016).

Adiciona-se ao facto do Estado exercer uma dominação patrimonialista em relação à comunidade e priorizar os interesses do privado, ao facto de apresentar debilidades em termos de existência de capacidade institucional e recursos humanos qualificados e com valores e princípios e, conseqüentemente, verifica-se o não-exercício de funções do Estado em prol e em defesa dos direitos dos cidadãos. Ou seja, pode-se correr o risco de referir-se sobre o não cumprimento pelo Estado da Constituição da República cujo n.º 2, do artigo 103 refere: “*O Estado garante e promove o desenvolvimento rural para a satisfação crescente e multiforme das necessidades do povo e o progresso económico e social do país*”.