

# Boletim sobre o processo político em Moçambique



Número 48 – 3ª parte - 22 de Fevereiro de 2011

Editor: Joseph Hanlon (j.hanlon@open.ac.uk)

Tradução de: Maria de Lourdes Torcato

O material pode ser reproduzido livremente, mencionando a fonte

## Publicado por CIP e AWEPA

CIP, Centro de Integridade Pública  
Rua Frente de Libertação de Moçambique (ex-Pereira do Lago), 354, r/c  
(CP 3266) Maputo  
Tel: +258 21 492 335, 82 300 33 29  
www.cip.org.mz  
cip@cip.org.mz

AWEPA, Parlamentares Europeus para a África  
Rua Licenciado Coutinho 77 (CP 2648) Maputo  
Tel: +258 21 418 603, 21 418 608, 21 418 626  
Fax: +258 21 418 604 e-mail: awepa@aweпа.org.mz

## A expansão de biocombustíveis mais lenta do que esperado

O açúcar foi introduzido pela primeira vez em Moçambique no século Dezanove, para produzir álcool para vender à África do Sul, e no decorrer da era colonial as plantações continuaram a produzir álcool. Ainda na era colonial o coco foi desenvolvido como grande produto de exportação.

O Presidente Armando Guebuza começou por promover a jatrofa como cultura camponesa em 2004 e em princípio era uma cultura milagre porque crescia em terras pobres, produzia óleo para a iluminação rural, e podia ser vendida para fazer biocombustível. Isto fracassou em parte porque, para ser produtiva a jatrofa requer água e boa terra, entrando assim a competir com culturas alimentares. Pelo menos dois produtores comerciais de jatrofa abandonaram a produção porque o solo não era suficientemente bom.

Assim, Moçambique já estava a falar em biocombustível e tinha experiência das culturas relevantes quando a subida dos preços do petróleo de 2005-08 despertou interesse comercial. Moçambique recebeu cerca de 25 manifestações de interesse para 2,5 milhões de hectares. Alguns foram concedidos. Mas em 2007 Moçambique suspendeu as concessões de terra para biocombustíveis para ter tempo de pensar e em 2009 publicou uma política nacional de biocombustíveis, só que por essa altura os preços do petróleo estavam – temporariamente – a descer. A política “promove” a produção de biocombustível, mas não à custa da produção de comida. Especificamente, a política autoriza açúcar e sorgo (mapira) doce para etanol, para gasolina, e de óleo

## Número 48 – 3ª Parte

de jatrofa e coco para diesel, mas exclui o uso de culturas alimentares incluindo milho, mandioca, girassol e amendoim. Sugere que 450 000 ha podem ser disponibilizados para biocombustível, criando 150 000 empregos – 100 000 nas plantações e 50 000 nas refinarias. A política também faz apelo à subcontratação de culturas, nomeadamente a pequenos produtores. A maior parte do biocombustível é para exportação, mas a política recomenda também que 10% do biocombustível para gasolina e 5% para o diesel, sejam vendidos no país, aumentando então o conteúdo em biocombustível.

A política diz que o governo vai identificar regiões onde se podem cultivar biocombustíveis, e que fora destas áreas a produção comercial de biocombustível não será permitida, em parte para “evitar riscos inaceitáveis em termos de segurança alimentar”. O exercício cartográfico encomendado pelo Conselho de Ministros no ano passado, em parte pretende identificar terra para biocombustível e reduzir o conflito com culturas alimentares. Desde

o início de 2010 não foram aprovados projectos de mais de 1000 hectares para biocombustível.

A pausa permitiu também uma ligeira viragem na política do governo, deixando este de ser puramente facilitador de investimento para passar a ser um seleccionador de investimento – uma viragem encorajada pelo fiasco da Procana e pela lentidão no arranque de vários outros investimentos. De facto a produção de biocombustível tem sido muito mais lenta do que se esperava, embora a subida do preço do petróleo possa agora acelerar alguns projectos. O arranque lento é parcialmente desencadeado por falta de financiamentos já que muitos investidores esperam angariar mais de metade do dinheiro como empréstimos. O desenvolvimento das variedades apropriadas de jatrofa pelos investidores está a levar também mais tempo do que era esperado, em parte também por causa de problemas inesperados de pragas (a jatrofa foi promovida como sendo imune a pragas).

No final de 2009, apenas tinham sido aprovados quatro grandes projectos de biocombustíveis e um deles (Procana) tinha sido cancelado. Aos outros três tinham sido concedidos no total 52 000 ha que dizem pretender investir 565 milhões de US\$; há um de açúcar, um de mapira doce e outro de jatrofa. Desde então não foi aprovado mais nenhum projecto de biocombustível. Estão pendentes pelo menos 20 propostas formais de biocombustíveis, pedindo mais de 300 mil ha e propondo investir mais de 1 bilião de US\$. Mas só um está em fase mais avançada aguardando no Conselho de Ministros.

Estão em andamento alguns projectos de jatrofa baseados em quintas comerciais ou concessões recentes. A *Sun Biofuels* na provincia de Manica para produção de jatrofa, é o mais avançado mas limitou-se a pegar numa plantação de tabaco abandonada. Pelas provincias foram aprovados pelo menos 16 projectos de 1000 ha ou menos, para jatrofa, no ano passado. Em Inhambane foram 12 num total de 4 400 ha; oito foram de 100 ha cada um.

Os produtores de açúcar existentes usam 35 000 ha, criam 25 000 empregos e estão em expansão.

Um artigo de Marc Schut, Maja Slingerland e Anna Locke, no jornal *Energy Policy*, faz uma análise mais abrangente. O açúcar é muito dispendioso, com custos de investimento de 15 197

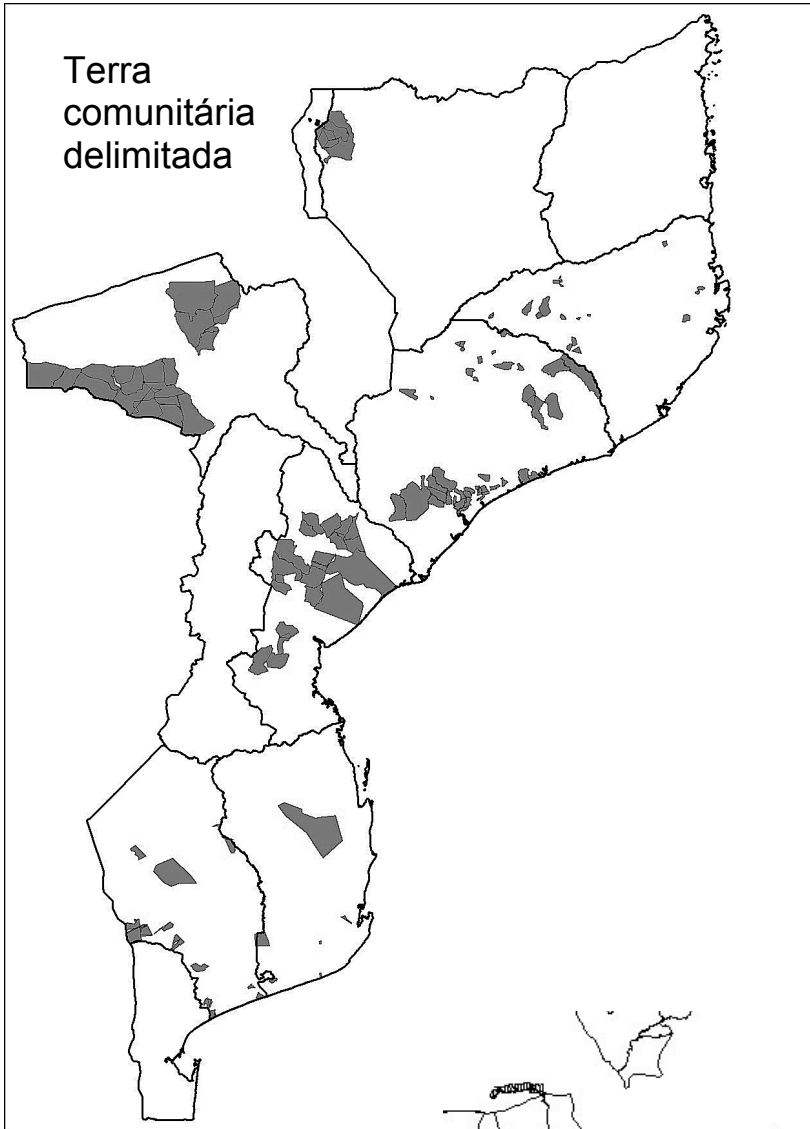
US\$ por hectare, enquanto o investimento em jatrofa é apenas de 1 663 US\$ por hectare.

Várias avaliações de propostas mostram que a criação de empregos é muito menor do que o Governo esperava, com 1 emprego por cada 7 hectares em açúcar e 1 emprego por cada 10 a 20 hectares para a jatrofa, embora haja também empregos nas refinarias. Apenas duas das propostas de jatrofa incluem subcontratação de culturas para produtores mais pequenos.

O jornal *Energy Policy* destaca também que a melhor terra para biocombustíveis está no Norte de Moçambique, onde existem igualmente os índices de pobreza mais altos e há mais necessidade de empregos. Mas os investidores preferem estar mais perto das ligações de transporte e a maioria das propostas são para o Corredor da Beira e para o Sul.

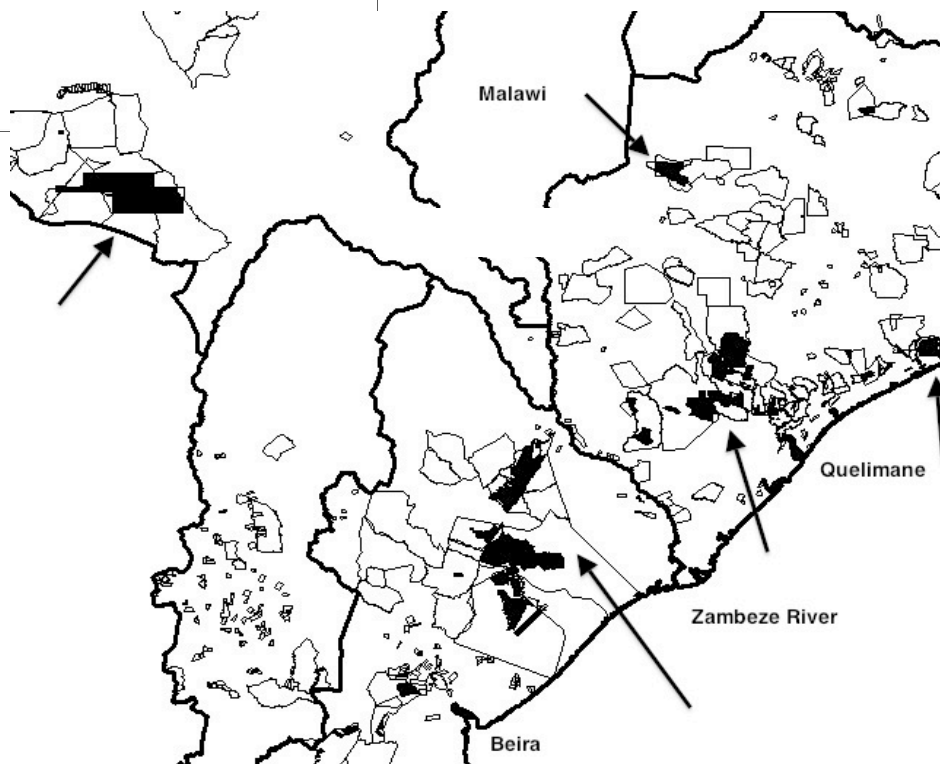
Alguns doadores e investidores estão a direccionar-se para Manica e Sofala ao longo do Corredor da Beira, e há aí um sério potencial para conflito e competição por terras. Muitos dos novos projectos são para culturas alimentares de exportação de trabalho intensivo, particularmente frutas e vegetais, que requerem relativamente menos terrenos. Mas o Corredor da Beira é actualmente o centro da produção açucareira e da maior parte das novas propostas para açúcar. O açúcar exige grandes extensões de terra e água.

Não se tem falado muito no impacto dos biocombustíveis sobre as mulheres. Um estudo de Channing Arndt, Rui Benfica e James Thurlow, para o instituto de investigação da *UN University WIDER*, publicado em Outubro, conclui que “os biocombustíveis aceleram o crescimento do PIB e reduzem a pobreza.” Mas acautela que “o aumento de participação das mulheres potencia a troca de biocombustíveis por disponibilidade de alimentos porque as mulheres são normalmente responsáveis pela produção de comida. Isto conduz à subida de preço dos alimentos,” o que significa que, uma vez que as famílias mais pobres são muitas vezes obrigadas a comprar a sua comida, há menos redução da pobreza. Por outras palavras, se as mulheres de empregam nas plantações de biocombustível, cai a produção de alimentos e os preços sobem.



**Sobreposições entre comunidade e terra de investimento**

As setas apontam para sobreposições significativas em Tete, em Sofala à volta de Inhaminga e na Zambézia: próximo da EN1 a oeste de Nicoadala, Maganja da Costa e Milange.



## Grandes concessões de terra

Desde 2004 foram feitas 12 grandes concessões de terra das quais uma, Procana, foi cancelada. Esta tabela mostra as áreas em hectares e as localizações, das restantes 11.

<b>Floresta</b>			
Malonda	Niassa	220,000	
Chikweti	Niassa	100,000	
Florestas de Niassa	Niassa	210,000	
Lurio Green Resources	Nampula	126,000	
Portucel	Zambezia	173,000	
<i>Total de Floresta</i>			829,000
<b>Biocombustíveis</b>			
Principle Energy	Manica	18,000	
Enerterra	Manica	19,000	
Grown Energy	Sofala	15,000	
<i>Total de Biocombustíveis</i>			52,000
<b>Agriculture</b>			
Madal	Zambezia	57,000	
Quifel	Zambezia	10,000	
<i>Total de agricultura</i>			67,000
<b>Total</b>			<b>948,000</b>

## Comunidades perdem com consultas mal feitas

As consultas são fundamentais para evitar conflitos e encorajar um maior envolvimento das comunidades. Mas muitos estudos e relatórios mostram que as consultas são mal feitas e do modo mais superficial e, principalmente, não levam as comunidades a sério. O Conselho de Ministros em Agosto aprovou alterações para tornar o sistema de consulta mais rigoroso mas isto pode não ser suficiente.

O modelo normal é uma delegação, frequentemente de funcionários seniores, e outra de representantes do investidor, chegarem e tentarem vender o projecto. São feitas grandes e vagas promessas, particularmente sobre empregos. Os régulos são muitas vezes aliciados com promessas de empregos ou pressionados para apoiar uma proposta que vem de cima.

“As comunidades locais continuam a perder e os investidores quase sempre ganham” resume Sérgio Baleira do Centro de Formação Jurídica e Judiciária, CFJJ. Alda Salomão, directora do Centro Terra Viva e líder em assuntos de terra, diz que todos os grandes projectos de investimento causaram conflitos com comunidades e alguns, como a Procana, provocaram significativa “turbulência social”. Até agora tem sido apenas tensão social a nível local mas Aida Salomão acha que pode vir a ser mais séria: “vamos ter mais problemas porque as pessoas aprendem os seus direitos e o valor da sua terra.”

Outro problema é que as actas das consultas tendem a ser muito vagas e não mencionam muitas das promessas que são feitas. Há relatórios com promessas às comunidades que são ignoradas. A

isto junta-se o facto de que os contratos entre governo e investidores são secretos, o que significa que as comunidades não têm maneira de verificar o que o investidor disse ao governo central que ia fazer no local.

O jornal do CFJJ, *Sociedade & Justiça*, em 2009, falava de um estudo de consultas que tinha concluído que a maior parte delas eram mal feitas, com muito poucas pessoas da comunidade; a população não conhece os seus direitos e não vê a consulta como uma negociação.

O CFJJ também faz notar que o formulário usado para reportar a consulta só dá um quarto de página para declarações e acordos.

Um estudo de biocombustíveis em Moçambique pelo *International Institute for Environment and Development* (IIED) concluiu que “nenhum dos estudos de caso examinados neste relatório envolveu acordos de parceria genuínos e aplicáveis entre investidores e comunidades. Algumas actas de consulta referiam a criação de empregos e infraestrutura social, geralmente em termos muito gerais (sem calendários claros, por exemplo).”

O relatório cita minutas de uma consulta no Dondo, em Sofala, com a *Elaion Africa* que planeia

produzir jatrofa: “As comunidades concordaram com o projecto porque ele vai trazer muitos benefícios as comunidades, em especial empregos. A comunidade congratula-se com o projecto porque ajuda a combater a pobreza e pede aos proponentes que não conservem as suas promessas só no papel. A comunidade pede aos proponentes que respeitem a comunidade.”

Neste caso “as actas indicam que as comunidades aceitaram a ocupação da área porque

esta ‘só era usada por produtores de carvão’. Na visita ao local porém, os pesquisadores observaram que as comunidades também faziam agricultura na área. As parcelas da comunidade foram incluídas na área do projecto, onde os donos concordaram trocar a cultura de milho e mandioca por jatrofa.” O relatório também destaca um ponto que se repete em muitos relatórios de consultas – os agricultores foram consultados, mas não foram os produtores de carvão.

## Consultas mais rigorosas e formação

Preocupação sobre a má qualidade das consultas levou o Conselho de Ministros a aprovar a mudança nos procedimentos das consultas em Agosto de 2010. Substituiu-se uma só reunião por duas. A primeira é só para dar informação sobre o projecto e a terra que pretende. A segunda é para a comunidade responder e dizer se está preparada para ceder a terra. Deve ser dada publicidade adequada às reuniões “de modo a assegurar a participação efectiva das comunidades na gestão da terra e dos recursos naturais.”

Outra alteração importante é a que dá papel central na consulta ao conselho consultivo local - um órgão representativo nomeado pelo administrador do distrito. Tal como as comunidades afectadas, o conselho deve aprovar os planos.

Ainda há três questões a levantar relativamente às alterações. Primeiro, as estruturas continuam a dever informar as comunidades e a procurar a sua aprovação, mas não têm de fazer delas participantes activos nem mesmo de promover negociação.

Segundo, há o perigo de que seja qual for o pouco poder que a comunidade possa ter, este ainda lhe pode ser tirado pelo conselho consultivo que, embora baseado localmente, também tem ligações estreitas com a administração distrital.

Terceiro, dá-se o papel maior ao distrito. Os administradores do distrito são muitas vezes apanhados no meio. Por um lado, muitos querem apoiar as comunidades locais e gostariam de defender as comunidades em conflito com o potencial investidor. Por outro lado, as administrações de distrito frequentemente recebem chamadas no telemóvel de pessoas importantes do partido, a nível provincial ou nacional, dizendo “encontre terra para X”, que pode ser simplesmente um familiar de pessoa importante na Frelimo, ou que pode ser um investidor sério. Quando chega um investidor acompanhado com uma pessoa senior da Frelimo, alguns administradores distritais e funcionários podem sentir que a sua futura promoção é mais importante que a defesa das suas comunidades.

Formação está a provar ser um caminho importante para repor o equilíbrio e as ONGs têm feito extensa formação. O CFJJ, com o seu foco na lei, treinou 500 activistas comunitários como paralegais, com conhecimento básico da Lei de Terras.

Um programa particularmente imaginativo do CFJJ pretende juntar em duas semanas de formação toda a gente que lida com terra e recursos

naturais no distrito – administrador, funcionário responsável pelas actividades económicas, comandante da polícia, juiz distrital e procurador. Mais de 40 distritos já foram treinados até agora e a colaboração entre os diferentes actores parece continuar após o curso.

## Centenas de conflitos

A maior parte dos conflitos são locais e não há registos deles. Mas aparentemente os conflitos estão a aumentar na medida em que é concedida mais terra a investidores. O CFJJ estima que nos passados cinco anos houve mais de 300 conflitos de terra. A DNTF reportou 76 conflitos em 2008. Um estudo do CFJJ em 2009 de 176 comunidades delimitadas diz que 34 “se encontram em conflito aberto com o investidor privado ou com o Estado”

Os mapas das páginas anteriores mostram que as concessões de terra se sobrepõem, facto que vai dar lugar a uma área de conflito.

Direitos de água nem mesmo entram na discussão, e isto é particular importante para biocombustíveis que consomem grandes quantidades de água.

Alguns conflitos são indirectos. Por exemplo o estudo de biocombustíveis do IIED chama a atenção para o facto de que o projecto Ecoenergy em Cabo Delgado recebeu terra próximo do Parque Nacional das Quirimbas e argumenta que isto vai empurrar os camponeses para fazerem machambas dentro da área do Parque.

## Algumas concessões são canceladas ou reduzidas

A DNTF só consegue verificar cerca de 10% das licenças provisórias (DUATs) que foram concedidas e isto habitualmente é feito quando surge um requerimento para tornar um DUAT permanente. O Banco Mundial, em *Rising Global Interest in*

*Farmland*, nota que “em Moçambique, virtualmente todos os DUATs permanecem provisórios.” E uma auditoria recente mostrou que menos de metade dos investidores (por área de terra) cumpriram o seu plano de investimento. Mas durante o período auditado houve acções tomadas, 1500 investidores tiveram a sua concessão cancelada ou reduzida. Um quarto estavam em Maputo, onde a pressão da terra é maior; outras áreas maiores eram em Gaza e Sofala.

## Auditoria de Uso da Terra 2002 – 2008

DUAT não usado		DUAT usado parcialmente		DUAT usado integralmente	
nº	Area (ha)	nº	Area (ha)	nº	Area (ha)
1.062	488.056	681	366.744	1.496	770.743

### Medidas tomadas

Cancelamento		Area reduzida	
nº	Area (ha)	nº	Area (ha)
946	260.724	556	188.134

# Reassentamento mal feito

Muitos dos grandes projectos requerem que a população local seja transferida para outros locais o que torna o reassentamento uma questão importante. O primeiro estudo de aldeias deslocadas por causa de dois grandes projectos mineiros, mostra reassentamento mal feito e estabelece um precedente preocupante. A investigação foi feita por Tomás Selemane do CIP, Centro de Integridade Pública.

Na mina de carvão a céu aberto de Moatize, da companhia Vale do Brasil, foram deslocadas 760 famílias. As casas para as famílias foram mal construídas e não correspondem à casa modelo que foi mostrada aos aldeões antes deles concordarem em mudar-se. Também é controversa a decisão de dividir as pessoas em “urbanas” e “rurais”, sendo estas últimas deslocadas para uma área que dista 40 kms da cidade, tornando o comercialização difícil. Há também disputas contínuas com as famílias reassentadas.

Nas minas de titânio (areias pesadas de Moma), a Kenmare transferiu em 2007 uma aldeia já estabelecida há muito tempo. Os residentes reclamam que três anos depois a Kenmare ainda

não forneceu a água que foi prometida, não construiu a escola ou o posto de saúde, nem foram atribuídas aos residentes novas terras de cultivo, segundo Selemane. Pessoas da comunidade local não receberam formação nem foram recrutadas para a mina. É uma associação de desenvolvimento estabelecida com dinheiro da Kenmare não está a funcionar efectivamente.

“Alguns dos pontos levantados simplesmente não são exactos, outros tem alguma validade e, ou já foram resolvidos ou estão em processo de resolução”, responde Tony McCluskey, Director Financeiro da Kenmare. “Há muitas evidências de que os residentes locais estão agora muito melhor do que estavam antes.”

## Confusão acerca da terra urbana

A terra urbana está coberta pelas mesmas provisões constitucionais e da Lei de Terras, o que significa que os ocupantes adquirem os mesmos direitos permanentes (DUAT).

Há porém dois aspectos que tornam a terra urbana diferente e que estão a causar problemas. Primeiro, quando é vendida uma prédio urbana, a terra vai automaticamente com ela. Isto criou um grande mercado informal de terra urbana que também está a levantar importantes questões de classe – as pessoas mais pobres estão a “vender” a sua casa por um valor que para eles é muito dinheiro, mas para o comprador é uma pechincha. A casa é imediatamente demolida e substituída por uma muito maior, mas significa para quem vendeu que não foi valorizada a sua posição nas áreas mais apetecidas, como por exemplo as que ficam perto da praia, em Maputo.

Segundo, um decreto do Conselho de Ministros de 2006 sobre regulamento da terra urbana, estabeleceu três níveis de planos: um plano de estrutura, um plano de urbanização e um mapa do que está na realidade no terreno, e os três têm de

ser aprovados através de um processo de consultas. Não podem ser concedidos títulos de DUAT até os planos serem aprovados – o que segundo alguns especialistas viola a Lei de Terras uma vez que os títulos de DUAT para as pessoas que ocupavam a terra há dez anos ou mais, deviam ser automáticos.

Muitos municípios, principalmente no Norte, ignoraram simplesmente o decreto de 2006 considerado impraticável, e continuam o processo de “regularização” da ocupação, emitindo títulos DUAT. Na sexta-feira dia 18 de Fevereiro, o *Noticias* dizia que, com o apoio da *Millennium Challenge Account* financiada pelos EUA, oito municípios iam emitir 140 000 títulos de terras em três anos.

Mesmo onde a terra está numa área formal de expansão, um título geralmente só é dado depois de ter sido construída uma casa, mesmo quando a terra foi atribuída pelo Município.

Maputo e Matola estão a desenvolver o conjunto de planos e começam a outorgar títulos nos mais novos e mais organizados subúrbios da periferia, mas não nas áreas mais densas dos subúrbios interiores. Há queixas na Matola de que, onde as pessoas ocuparam as áreas maiores, só recebem títulos de parcelas mais pequenas. É um estratégia

sensata para aumentar a densidade urbana mas provavelmente vai contra a Lei de Terras.

Um estudo de Dezembro de 2009 do Centro de Integridade Pública, CIP, concluiu que estes complexos procedimentos em Maputo e Matola encorajaram a corrupção.

## O mito da rapinagem de terra por chineses

Na imprensa internacional correm notícias falsas e ridículas sobre rapina de terras por chineses e sul-africanos, ao ponto de se ter construído uma indústria de ONGs preocupadas com a terra em Moçambique.

Mas uma tese académica recente sobre investimento chinês em agricultura, em Moçambique, por Sigrid-Marianella Stensrud Ekman, não descobriu muito: “Na imprensa diz-se que a China está a arrendar enormes parcelas de terra em Moçambique destinadas a preencher as suas necessidades em segurança alimentar. Juntamente com isto, afirma-se que milhares de chineses imigram para Moçambique com o propósito de trabalhar as terras. ....Uma visita a Moçambique não revelou nenhuma evidência que que sirva de base a estas afirmações.” Não há de facto grandes atribuições de terra à China ou a empresas chinesas.

A autora segue a pista da estória até Loro Horta na Nanyang University em Singapura, que em 2007 e 2008 dizia que a China queria arrendar vastas parcelas de terra para estabelecer quintas em grande escala e produzir comida para satisfazer o “boom” no seu consumo doméstico. Afirmava também que 20 000 colonos chineses deviam mudar-se para Moçambique para vir trabalhar nestes “projectos massivos de agricultura.” As afirmações de Horta foram amplamente citados nos media internacionais, e institutos de pesquisa com prestígio, como o *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) em Washington DC, passaram a citar essas notícias. Mas não eram verdadeiras.

De facto, Ekman escreve que o Gabinete de Promoção do Vale de Zambeze, GPZ, tentou insistentemente trazer investimento chinês e não conseguiu; a única coisa que recebeu foram 50 milhões de US\$ num empréstimo bonificado para 4 fábricas de agro-processamento.

No seu livro de 2009, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Deborah Brautigam conta esta estória (p 258): “Um ‘facto’ largamente publicitado que acabou por se revelar ser ‘ficção’, foi a estória de que a China tinha prometido investir 800 milhões de US\$ para modernizar a agricultura em Moçambique. Mas eu falei com jornalistas moçambicanos, com ONGs, com o presidente da

associação de camponeses, com chineses e com altos funcionários no Ministério da Agricultura. Recrutei mesmo um assistente para pesquisar os jornais de quatro anos, mas não encontrei sinais de tal promessa. Os chineses ‘prometeram’ construir um de catorze centros agro-técnicos africanos em Moçambique: um centro de formação em 30 hectares, ao custo de 8 milhões de US\$. Seria isto que originou o boato?”

Não é só a China. No curso dos passados 15 anos, representantes dos fazendeiros brancos sul-africanos afirmaram frequentemente que estava para vir para Moçambique um grande número de agricultores da África do Sul – ou mesmo que já estavam. A última vez foi a 11 de Novembro de 2010, quando a agência de notícias da Associação da Imprensa Sul-africana, SAPA, citou o vice-presidente da Agri-SA, Theo de Jager, dizendo que 800 agricultores comerciais da África do Sul já tinham assinado acordos de terras para agricultura na província de Gaza, aparentemente para bio-combustíveis.

### Fundo de documentação

Esta edição do *Boletim* usa mais documentos do que é costuma. Estamos a fazer uma bibliografia e vamos postar os documentos citados aqui e que não estão disponíveis em outros locais. A bibliografia estará disponível em meados de Março em: [tinyurl.com/mozamb](http://tinyurl.com/mozamb)

### Boletim sobre o processo político em Moçambique

Para assinar: <http://tinyurl.com/mz-pt-sub>