

A Terra, o Desenvolvimento Comunitário e os Projectos de Exploração Mineira

Virgílio Cambaza

O preâmbulo da Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro) estabelece que “a terra é um meio universal de criação de riqueza e do bem-estar social e por isso, o seu uso e aproveitamento tomam-se um direito de todo o povo moçambicano”.

O mesmo preâmbulo refere que a Lei procura adequar-se “ao desafio para o desenvolvimento que o país enfrenta e à nova conjuntura política, económica e social e conferir garantia de acesso e segurança de posse da terra, tanto aos camponeses moçambicanos, como aos investidores nacionais e estrangeiros”.

A fim de acomodar os interesses acima expostos, particularmente dos camponeses moçambicanos, a Lei tornou-se aberta à aplicação de normas e práticas costumeiras desde que as mesmas não contrariem a Constituição (nos seus artºs 12 e 24).

Os camponeses moçambicanos são agrupados numa categoria que a própria Lei designa por *comunidades locais*. Com efeito, no seu artº 1, a Lei indica que as comunidades locais são “agrupamentos de famílias e indivíduos, vivendo nos limites de uma circunscção territorial de nível de localidade ou inferior, que visam a salvaguarda de interesses comuns, através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão”.

A ligação e a articulação das comunidades locais com as instituições políticas nacionais são asseguradas através de órgãos que indistintamente têm a designação de autoridade tradicional (artº 118 da Constituição da República) e de autoridades comunitárias (Dec. do Conselho de Ministros nº 15/2000, que aprova as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias). O surgimento destas autoridades obedece a formas de legitimação tradicional (sucessão linhageira ou carismática – conferida em função do poder económico e de alguma outra notoriedade, no campo profissional, artístico, desportivo, religioso, entre outros).

O reconhecimento das autoridades tradicionais condu-las a uma posição jurídica eclética por se tornarem representativas e agentes de interesses contrapostos. Por um lado, são

mandatárias, representando interesses das comunidades locais. Por outro lado, são responsáveis pela articulação dos interesses do Estado junto das comunidades locais. Com estas características, estas autoridades locais ficam obrigadas à realização de um leque de actividades referidas no artº. 4 do Dec. nº 15/2000.

José (2007) e Nielsen (2007) revelam que, em consequência da posição eclética que assumem e dos interesses próprios que procuram satisfazer, as autoridades comunitárias são obrigadas a desenvolverem habilidades e formas de acção que lhes permitam representar interesses contrapostos.

Dados os conflitos de interesses sobre a terra, emergentes de situações de tensão entre as comunidades locais e os titulares de direitos de exploração mineira, tanto o Estado (que pretende defender camponeses e priorizar a exploração mineira) como as autoridades comunitárias (mandatárias das comunidades mas igualmente representantes dos interesses e objectivos do Estado) ficam em numa situação no mínimo desconfortável e contraditória.

Neste contexto, o artº 43 da Lei de Minas (Lei 14/2002, de 26 de Junho) define que: (i) o uso e ocupação da terra necessária para a realização de actividade mineira é regulada pelas disposições sobre o uso e aproveitamento da terra constantes da Lei nº 19/97, de 1 de Outubro, sem prejuízo das disposições dos dois nºs seguintes; (ii) o uso da terra para operações minerais tem prioridade sobre outros usos da terra quando o benefício económico e social relativo às operações mineiras seja superior; (iii) os títulos de uso e aproveitamento da terra obtidos nos termos da Lei de Terras e a licença ambiental que são atribuídas com o fim de exploração mineira ao abrigo de uma concessão mineira ou certificado, tem um período de validade e dimensão consistentes com o definido na concessão mineira ou certificado mineiro e são automaticamente renovadas quando estes títulos forem renovados; e, (iv) no caso de uma área designada de senha mineira ser declarada ou ser emitida uma concessão mineira ou certificado mineiro, sobre terra sujeita a direitos de uso e aproveitamento da terra, esses direitos anteriormente existentes são considerados extintos após o pagamento de uma

indemnização justa e razoável ao titular dos direitos anteriores, pelo Estado, no caso de uma área de senha mineira, e pelo titular do direito mineiro, no caso de concessão mineira ou certificado mineiro.

Nos casos em que o Estado considere o benefício económico e social relativo às operações mineiras superior aos interesses das comunidades instaladas nas zonas de interesse mineralógico, essas comunidades ficam obrigadas ao dever de ceder a sua posição jurídica a favor dos titulares dos projectos mineiros, por os seus DUATs se considerarem extintos, ainda que tal facto só possa ter lugar, após o pagamento de uma indemnização, por parte do Estado ou dos titulares das licenças de exploração, consoante se trate de título de senha mineira, de concessão mineira ou de certificado mineiro. O projecto da construção de 700 casas para as famílias que serão deslocadas de Moatize no âmbito da instalação do mega-projecto da exploração do carvão enquadra-se na aplicação deste dispositivo legal. As mesmas fontes indicam que, além das casas, a cada família serão atribuídos cerca de dois hectares de terras para a agricultura.

No entanto, as mesmas fontes não nos fornecem indicações sobre a aptidão das áreas distribuídas, nem sobre a capacidade dos beneficiários aproveitarem as referidas áreas, sobre a sua localização relativamente a mercados de bens de consumo, factores de produção e produtos agrícolas, acesso a serviços agrícolas, acesso a infra-estruturas produtivas e sociais, acesso a água e energia, etc. Também não é dada informação sobre como é que as famílias deslocadas vão subsistir no período interino até às primeiras colheitas, nem sobre o que é que as famílias perdem com a deslocação (isto é, sobre o custo de oportunidade, para as famílias, desta deslocação).

Além dos benefícios atrás referidos, a legislação mineira prevê outros benefícios relacionados com a implantação de projectos mineiros. O artº 28 do Regulamento dos Impostos Específicos da Actividade Mineira, por exemplo, estabelece o seguinte: “No Orçamento do Estado é fixada uma percentagem das receitas geradas na extracção mineira para o desenvolvimento das comunidades das áreas onde se localizam os

¹News reports &clippings nº 153, 22 May 2009, <http://tinyurl.com/mz-en-sub..>

²Na medida em que o objectivo da estratégia pública é atrair investimentos, deixando que os interessados escolham as áreas de exploração e as formas da sua exploração.

respectivos projectos mineiros, em função das receitas previstas e relativas a actividade mineira”.

Um outro benefício a referir é o da responsabilidade social corporativa das empresas, em resultado ao apelo do Estado, para que as mesmas deixem obras como a construção de escolas, centros de saúde, fontes de água, a favor das comunidades.

A estratégia actual do Governo de conceder grandes benefícios fiscais às empresas mineiras, como forma de as atrair a implantarem-se no território nacional, tem tido como uma das contrapartidas o apelo à já referida responsabilidade social corporativa, no sentido de realizarem obras de natureza social que beneficiem as populações. Estudos têm revelado que a despeito do valor social que as obras erguidas têm representado para as populações, não deixa de ser saliente o aspecto marginal das verbas que têm sido alocadas para os empreendimentos, quando comparadas aos fabulosos lucros que as empresas têm feito com as suas actividades em Moçambique. Por exemplo, a Mozal representa um projecto no valor de US\$ 2,4 mil milhões e contribui com US\$ 5 milhões anuais para obras sociais; a Sasol, avaliada em US\$ 1,2 mil milhões, contribui com US\$ 5 milhões anuais; o projecto do carvão de Moatize, US\$ 1,6 mil milhões, contribui com apenas US\$ 6,5 milhões anuais (Castel-Branco e Cavadias 2009). Em 2007, o saldo comercial de dois mega projectos, Mozal e Sasol, atingiu US\$ 1,27 mil milhões (Castel-Branco 2009a), mas a sua contribuição conjunta para projectos sociais foi de apenas US\$ 10 milhões (menos de 1% do saldo comercial destes dois projectos). Mais grave, desse saldo comercial apenas US\$ 386 milhões foram retidos na economia (salários, outros custos operacionais, reinvestimentos marginais, taxas fiscais marginais), significando que cerca de US\$ 879 milhões de dólares foram transferidos do País (repatriamento de lucros, outros custos do investimento, transferências salariais, etc.) (Castel-Branco 2009a). Quer dizer, o valor destas transferências é quase 88 vezes mais alto que o contributo destes projectos em forma de benefícios sociais comunitários.

Portanto, o Estado parece adoptar uma estratégia pública defensiva para obtenção de rendas mínimas das empresas mineiras para compensar a sociedade pelas externalidades negativas da indústria extractiva nomeadamente: deslocações de populações, perda de alternativas de desenvolvimento e de emprego, poluição, vulnerabilidade e volatilidade macroeconómica (Castel-Branco 2009b).

Da análise, ressalta igualmente a falta de transparência quanto à definição dos montantes destinados ao cumprimento tanto das obrigações resultantes da imposição legal, do artº 28, acima descrito (sobre a percentagem das receitas geradas na extracção mineira para o desenvolvimento das comunidades), quanto da responsabilidade social corporativa.

O dispositivo legal em referência não permite às comunidades conhecerem qual é a percentagem legal que lhes deve ser alocada pois esta informação é omissa na Lei. Por outro lado, ainda não existem mecanismos que permitam verificar o volume de receitas arrecadadas pelo Estado sobre o qual deve recair a percentagem destinada às comunidades. Portanto, ainda não estão desenvolvidos mecanismos que, no mínimo, permitam as comunidades fazerem valer o princípio defendido pela Iniciativa da Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), que exige aos governos exige-se que “Publiquem o que ganham” e às empresas que “Publiquem o que pagam e o que deveriam pagar dados os seus lucros”.

O mesmo dir-se-á em relação aos recursos financeiros postos à disposição pelas empresas mineiras, destinados ao financiamento das suas responsabilidades sociais. A alocação destes recursos não deve transparecer obra de caridade e de visibilidade ao nível das comunidades à volta das empresas. A proporção da riqueza gerada pelas empresas mineiras, deve permitir que estas, na realização das suas responsabilidades sociais corporativas contribuam para o desenvolvimento efectivo, aplicando nas províncias, distritos e outras comunidades adjacentes àquelas onde tais recursos se situam e são explorados.

A análise indica que o Governo deveria rever a legislação mineira e de incentivos fiscais e outros postos à disposição da indústria extractiva, de modo a enquadrar os benefícios (fiscais e de responsabilidade social) dentro de uma estratégia de desenvolvimento efectivo, em que o princípio da justa retribuição da riqueza gerada fosse garantido, bem como fosse promovida a diversificação da base produtiva e comercial da economia (Sociedade Civil 2008 e Castel-Branco 2008).

Bibliografia

Banco de Moçambique. 2008. Relatório anual de 2007. Maputo.

Cambaza, Virgílio. 2009. A lei de terras, das minas e sistemas de direitos consuetudinários. Comunicação apresentada na II Conferência do IESE, 22 e 23 de Abril de 2009. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP12_2009_Cambaza.pdf.

Castel-Branco, Carlos. 2008. Os mega projectos em Moçambique: que contributo para a economia nacional? Comunicação apresentada no Fórum da Sociedade Civil sobre a Iniciativa de Transparência da Indústria Extractiva (ITIE), 27 e 28 de Novembro de 2008. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/Mega_Projectos_ForumITIE.pdf.

Castel-Branco, Carlos. 2009a. O Complexo extractivo-energético e as relações económicas entre Moçambique e a África do Sul. Comunicação apresentada na II Conferência do IESE, 22 e 23 de Abril de 2009. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/II_conf/CP16_2009_CastelBranco.pdf.

Castel-Branco, Carlos. 2009b. Indústrias de recursos naturais e desenvolvimento: alguns comentários. IDEIAS nº 10, IESE. http://www.iese.ac.mz/lib/publication/outras/ideias/ideias_10.pdf.

Castel-Branco, Carlos e Elton Cavadias. 2009. O papel dos mega projectos na estabilidade da carteira fiscal em Moçambique. Comunicação apresentada no II Seminário sobre Execução da Política Fiscal e Aduaneira, 6 e 7 de Março de 2009. Maputo. http://www.iese.ac.mz/lib/noticias/2009/MegaFiscalidade_ATM_Final.pdf.

Constituição da República de Moçambique, 2004. Imprensa Nacional. Maputo.

Governo de Moçambique. Lei nº 19/97, de 1 de Outubro (Lei de Terras). Maputo.

Governo de Moçambique. Lei nº 14/2002, de 26 de Junho (Lei de Minas). Maputo.

Governo de Moçambique. Decreto nº 66/98, de 8 de Dezembro (aprova o Regulamento da Lei de Terras). Maputo.

Governo de Moçambique. Decreto nº 15/2000, de 20 de Junho (aprova a articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias). Maputo.

Governo de Moçambique. Decreto nº 5/2008, de 9 de Abril (aprova o Regulamento dos Impostos Específicos da Actividade Mineira). Maputo.

José, André. 2007. Autoridades ardilosas e democracia em Moçambique. In Kyed *et al* (organizadores).

Kyed, Helene *et al*. (organizadores). 2007. O reconhecimento pelo Estado das Autoridades Locais e da participação pública. Ministério da Justiça. Maputo.

Nielsen, Morten. 2007. Shifting registers of leadership: an ethnographic critique of the unequivocal legitimization of community authorities. In Kyed *et al* (organizadores).

Sociedade Civil. 2008. Mensagem das Organizações da Sociedade Civil Moçambicana ao Seminário sobre ITIE em Moçambique. 23 de Outubro

³Refira-se que Moçambique entrou no processo de preparação de adesão à ITIE. A ITIE é uma iniciativa internacional que visa garantir a transparência nas transacções entre a indústria extractiva e o Governo, nomeadamente de modo a tornar visível o que é que esta indústria paga ao governo.