



# IDeIAS

*Informação sobre Desenvolvimento, Instituições e Análise Social*

## CONFLITO DE TERRA E RELAÇÕES DE PODER AO NÍVEL DA BASE NO MUNICÍPIO DE LICHINGA 2014 - 2018<sup>1</sup>

Bernardino António

### Introdução

Este texto analisa a relação entre o município e as autoridades comunitárias no processo de gestão de terra no município de Lichinga, no mandato 2014 - 2018.

O texto mostra que o processo de gestão de terra ao nível deste município era marcado por uma relação conflituosa a dois níveis: a) entre as autoridades municipais e as autoridades comunitárias b) no seio das autoridades comunitárias. Ou seja, enquanto por um lado, a maneira como as autoridades municipais implementavam a gestão e fiscalização de terrenos a partir da base, gerava conflitos com a população e principalmente com as autoridades comunitárias, por outro lado, estas lutavam entre si pelo controlo do processo de gestão de terra ao nível das comunidades como forma de tirar vantagens dos benefícios aliados ao processo.

O argumento do texto é desenvolvido em três momentos. No primeiro momento, apresenta-se o quadro legal sobre a gestão de terra em Moçambique, focalizando-se nas competências das autarquias. No segundo momento, faz-se a contextualização do enquadramento da figura das autoridades comunitárias no processo de descentralização em Moçambique. Finalmente, analisa-se a relação entre o município e as autoridades comunitárias no processo de gestão de terra.

### A gestão de terra em Moçambique: Quadro legal e competências dos municípios?

O art. 109 da Constituição da República de Moçambique e o art. 3 da Lei de Terras estabelecem que “a terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida ou, por qualquer outra forma, alienada, hipotecada ou penhorada”. Com efeito, o Estado Moçambicano estabeleceu um quadro legal com vista à regulamentação da gestão de terras no território nacional. No conjunto da legislação existente, além da Lei de terras, destacam-se o Decreto 66/98, que regulamenta a Lei de terras, a Lei de ordenamento do território<sup>2</sup> e o

Decreto 23/2008, que regulamenta a Lei de ordenamento do território.

Relativamente ao sistema de gestão territorial, a Lei de ordenamento do território estabelece quatro níveis de intervenção nomeadamente: nacional, provincial, distrital e municipal. Quanto aos Municípios, o art. 23 da Lei de Terras atribui ao presidente do Conselho municipal a competência de autorizar os pedidos de uso e aproveitamento de terra nas áreas cobertas por planos de urbanização, havendo serviços públicos de cadastro.

O nº 4 do art. 9 da Lei do ordenamento do território determina que “ao nível autárquico estabelecem-se os programas, planos, projectos de desenvolvimento e o regime de uso do solo urbano, de acordo com as leis vigentes.” Por sua vez, o regulamento da lei de ordenamento do território<sup>3</sup> para além da Administração do Distrito, também atribui as autarquias a responsabilidade de elaboração, atualização e divulgação do cadastro urbano dentro do território autárquico.

Este quadro legal definiu e regulamentou as competências dos diversos actores na gestão de terras em Moçambique desde o nível nacional até autárquico. É neste contexto que os municípios encontram espaço de intervenção no processo de gestão de terras.

### Autoridades comunitárias no processo de descentralização em Moçambique

A Lei 2/97, referente às autarquias locais, reconhece a figura das autoridades tradicionais ao nível das comunidades, avançando a possibilidade de coordenação destas com os órgãos das autarquias locais, na realização de actividades que visem a satisfação das necessidades das comunidades. No entanto, o Decreto 15/2000, sobre as formas de articulação dos órgãos locais do Estado com as autoridades comunitárias, estabelece como autoridades comunitárias não só os chefes tradicionais, mas também os secretários de bairros ou aldeias e outros líderes legitimados pelas respectivas comunidades. O Diploma Ministerial 80/2004, regulamenta a articulação dos órgãos das

Autarquias Locais com as autoridades comunitárias, focalizando-se, além dos aspectos de legalização e reconhecimento das autoridades comunitárias, nos direitos e deveres destas. O Decreto 35/2012, para além de rever as formas de articulação entre os Órgãos locais do Estado e as autoridades comunitárias, bem como a sua organização e funcionamento, revoga o Decreto 15/2000.

A legislação acima descrita criou condições para o aperfeiçoamento, pelo menos em termos legais, da articulação das autoridades comunitárias com as autarquias a diversos domínios, como por exemplo na gestão de terra ao nível local<sup>4</sup>. No entanto, na prática, essa articulação ainda constitui um desafio, conforme ilustra a discussão no ponto a seguir.

### O município e autoridades comunitárias na gestão de terra em Lichinga: um conflito eminente

À semelhança de muitos outros municípios, em Lichinga, durante muito tempo, os secretários de bairros tinham autonomia no processo de identificação e atribuição de terra aos municípios ao nível dos bairros. Eles passavam uma declaração de propriedade do espaço a uma pessoa interessada, que posteriormente a encaminhava ao posto administrativo da área em questão e ao conselho municipal a fim de cumprir a legalização do espaço e aquisição do Direito de Uso e Aproveitamento de Terra (DUAT). No entanto, a maior parte desses municípios, que adquiriam terrenos a partir dos secretários de bairro, optavam por não avançar com os procedimentos para legalização de terreno junto das autoridades municipais, baseando-se apenas na declaração do secretário do bairro.

Com a crescente expansão da cidade e a procura de novos terrenos por parte dos municípios aliado à atribuição desordenada de terrenos por parte dos secretários de bairro, começam a registar-se inúmeros conflitos de terra ao nível das comunidades do município. As autoridades municipais reconheceram a gravidade do problema e assumiram terem cometido erros durante alguns momentos da sua governação:

<sup>1</sup> Este texto é resultado da pesquisa realizada no município de Lichinga, no âmbito do projecto de pesquisa “Barómetro da Governação Municipal” em curso no IESE.

<sup>2</sup> Lei 19/2007.

<sup>3</sup> Nº 2 do art. 56 do Decreto 23/2008.

<sup>4</sup> Em relação à gestão de terra ao nível local, tanto os secretários de bairro assim como os régulos têm o dever de colaborar com as autoridades locais no uso e aproveitamento de terra. No entanto, apenas os secretários de bairro têm a competência de emitir pareceres sobre os terrenos requeridos pelos cidadãos.

"O conflito de terra, esse é o problema mais grave aqui (...) O governo municipal pensava que tudo ia correr bem (...) no princípio, o município deu autonomia aos secretários de bairros para passar declaração de terreno (...) Então, aquilo foi andando, cada um quando adquirisse terreno dizia, eu já tenho terreno, o secretário me deu. Há vendas ilegais e esse é o conflito que estamos a gerir até hoje. Nós próprios cometemos erros, não coordenamos a partir da base"<sup>5</sup>

Para contornar a situação e evitar a eclosão de possíveis conflitos de terra, o município passou a intervir no processo de atribuição e fiscalização a partir da base. No entanto, essa intervenção do município gerou inúmeros problemas. Por exemplo, houve casos em que os municípios foram apanhados de surpresa quando viram, sem uma explicação clara, os seus espaços, onde habitualmente desenvolviam suas actividades agrícolas, atribuídos a terceiros<sup>6</sup>. Como consequência disso, gerou-se um sentimento de descontentamento e revolta nos municípios, conforme evidenciam as palavras do secretário de um dos bairros da autarquia:

"Hoje essa manhã tive problema aqui, 16 pessoas vieram apresentar assunto de terras e eu disse que não, esse assunto vou levar até nos serviços urbanos (...) os serviços Urbanos é que conhecem de quem é a área, se é da população, é do município ou do Nyusi, eles vão dizer. Assim ficamos para outro Domingo. O problema que eu estou a sofrer aqui no bairro é esse"<sup>7</sup>

Por sua vez, a crescente intervenção do município no processo de atribuição de terra cristalizou a relação de conflito entre o município e os secretários de bairros, na medida em que essa intervenção e controlo do processo significou a redução do poder dos secretários de bairros no processo de atribuição de terrenos e consequentemente, o bloqueio dos benefícios que de lá decorriam. Por vezes, os secretários só eram solicitados pelas autoridades municipais para acompanhar os técnicos do Município no processo de parcelamento de terrenos ao nível dos bairros:

"(...) só recebo brigadas do município para parcelar os espaços, eu só costumo perguntar que lado? Eles vêm e dizem - queremos parcelar (...) parcelamos 42 talhões para o secretariado do Governador e também parcelamos 58 talhões, diziam que era para professores, não sei que professores são esses. Agora tudo isso está me arranjar problemas porque aqui nos talhões aparece uma machambinha de alguém, da população. As pessoas dizem que o secretário é que vendeu"<sup>8</sup>

Apesar da crescente intervenção do município na gestão da terra a partir da base, os secretários de bairros, à revelia do município, encontravam formas de sobrevivência a partir do processo de atribuição de terrenos, conforme ilustram as palavras de um secretário de bairro:

"Se eu tenho dinheiro, esse dinheiro apanho da minha forma como chefe. Por exemplo, o senhor está aqui em [nome do bairro], bem

sabe que a terra não se vende, só se atribui. Então, alguém vem e diz, papá, eu quero um talhão - Ah, está bem, eu vou-te arranjar talhão - quando eu chego lá eu corto, se é de 20/25m ou 30/30m. Então, a pessoa ocupa aquele espaço (...) o seu agradecimento vai agradecer a mim, se é 5 paus, 10 paus - papá estou a agradecer. Então, eu não posso receber?! Quem assina a declaração não sou eu?! Aquele documento é levado até no posto administrativo e carimbado pelo chefe do posto, então meu serviço está a andar. Então não estou a vender a terra, estou a distribuir. Se a pessoa quiser, apenas agradece"<sup>9</sup>

O extracto acima constitui um exemplo das estratégias encontradas pelos secretários de bairros para contornar as limitações impostas pelas autoridades municipais no processo de gestão de terra ao nível das comunidades. A palavra "agradecimento" a que o secretário de bairro se refere inúmeras vezes no trecho, está ligada à ideia de que "A terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida ou, por qualquer forma alienada, hipotecada ou penhorada"<sup>10</sup> e constitui uma estratégia de compensação para contornar a proibição de comercialização de terra. Na prática, é uma estratégia comum, tolerada e reproduzida em diversas regiões do país.

Os régulos também constituíam parte desse processo conflituoso. Aproveitando-se da sua legitimidade ao nível das comunidades, os régulos procuravam ter algum controlo do processo de atribuição de terrenos e consequentemente retirar vantagens do mesmo. Por vezes, esse processo era feito à revelia dos secretários de bairro, facto que os colocava em conflito, pois, com a sua entrada no processo de atribuição de terrenos, os régulos tornaram-se obstáculos para os secretários de bairro que procuravam maximizar os benefícios decorrentes do processo de atribuição de terrenos, isto é, os secretários deixavam de ser os únicos líderes comunitários em competição com as autoridades municipais na gestão de terra ao nível da base.

Importa referir que a relação entre o conselho municipal e as autoridades comunitárias degradou-se bastante, se comparado com a governação dos mandatos anteriores. Havia uma enorme insatisfação em relação à governação municipal do mandato 2014-2018 por parte das autoridades comunitárias. Por exemplo, alguns régulos entrevistados afirmaram que a situação era completamente diferente dos anteriores mandatos<sup>11</sup>, onde havia respeito e consideração aos líderes comunitários. L. N., régulo de uma das comunidades no município de Lichinga, sustentou haver uma certa marginalização dos régulos levada a cabo pelas autoridades municipais:

"No tempo do Cristiano Taimo [ex-presidente do município de Lichinga], éramos solicitados no município três vezes por mês para nos dar instruções sobre o trabalho. Mas hoje não estamos a ver isso (...) nos chamam, mas não é como no tempo dos últimos dois presidentes. Já não sabemos o que está a acontecer, não sei se é

uma forma de nos afastar, não sabemos. Antigamente havia respeito e consideração. Mas agora estão a nos distanciar (...) Se não haver uma boa coordenação entre nós as coisas podem não correr bem"<sup>12</sup>

Portanto, este sentimento de exclusão por parte das autoridades comunitárias no processo de governação municipal sugere a necessidade de reflexão sobre a sua inclusão no processo da governação local. Considerando o papel dos líderes comunitários na interação entre as autoridades municipais e os municípios, é importante que as autoridades municipais, mais do que reconhecer estas figuras, envolva-as cada vez mais no processo de governação para que se sintam parte do processo e tenham incentivos para colaborar com o município na concepção e implementação dos planos de governação ao nível local. A inclusão das autoridades comunitárias pode evitar a eclosão de certos conflitos dentro das comunidades, como é o caso dos conflitos de terra analisados neste texto.

## Conclusão

O processo de gestão da terra ao nível do município de Lichinga era marcado por um conflito tanto entre as autoridades municipais e as autoridades comunitárias assim como no seio das autoridades comunitárias. Por um lado, o município procurava fortalecer a gestão e fiscalização do processo de atribuição de terrenos a partir da base, limitando o poder das autoridades comunitárias no processo de atribuição de terrenos e consequentemente os benefícios decorrentes do processo. Por outro lado, as autoridades comunitárias lutavam pelo controlo do processo de atribuição de terrenos e, apesar das limitações impostas pelas autoridades municipais, estas, encontravam formas de contornar a situação com vista a manutenção dos benefícios decorrentes do processo.

## Referências

- Constituição da República de Moçambique (2004). Maputo. Plural Editores.
- Decreto 15/2000, Boletim da República, I Série, n° 24, suplemento, 20 de Junho de 2000.
- Decreto 23/2008, Boletim da República, I Série, n° 26, 3° suplemento, 01 de Julho de 2008.
- Decreto 35/2012, Boletim da República, I Série, n° 40, 2° Suplemento, 05 de Outubro de 2012.
- Diploma Ministerial 80/2004, Boletim da República, I Série, n° 19, suplemento, 14 de Maio de 2004.
- Lei 19/2007, Boletim da República, I Série, n° 29, de 18 de Julho de 2007.
- Lei 19/97, Boletim da República, n.º 40, 3º Suplemento, 1 de Outubro de 1997.
- Lei 19/97, Boletim da República, I Série, n° 40, 3° Suplemento, 7 de Outubro de 1997.
- Lei 2/97, Boletim da República, n.º 7, 2º Suplemento, 18 de Fevereiro de 1997.

<sup>5</sup> Entrevista com C.H., vereador do conselho municipal, 06 de Novembro de 2017.

<sup>6</sup> Trata-se de pessoas singulares ou instituições privadas que procuram espaços em certas zonas do município e que, por meio das autoridades municipais, acabavam ocupando.

<sup>7</sup> Entrevista com D.H., 05 de Novembro de 2017.

<sup>8</sup> Entrevista com D.H., 05 de Novembro de 2017.

<sup>9</sup> Entrevista com D.H., 05 de Novembro de 2017. 10 Lei 19/2007.

<sup>10</sup> Art. 3 da Lei de terras.

<sup>11</sup> Mandatos dos presidentes Cristiano Taimo e Augusto Assique.

<sup>12</sup> Entrevista com régulo L. N., 05 de Novembro de 2017.