



Diálogos de Governação



Newsletter do Departamento de Ciência Política e Administração Pública da Faculdade de Letras e Ciências Sociais

TERÇA-FEIRA | 03 DE AGOSTO DE 2021 | NÚMERO 001 | EDITORES: EGÍDIO P. GUAMBE, DOMINGOS M. DO ROSÁRIO & EDUARDO J. SITEO | PORTUGUÊS

A terra é Propriedade do Estado ou da Burocracia do Estado? Contribuição sobre auscultação para a revisão da Política Nacional de Terras

Egídio Guambe & Domingos M. do Rosário

O debate sobre a revisão da Lei de Terras e sua adequação à “actual dinâmica socio- económica e política do país” não é novo em Moçambique. Em 2002, cinco anos depois da aprovação da actual Lei de Terras (Lei nº19/97 de 1 de outubro), e impulsionado pelos doadores, iniciou um debate entre agentes públicos, organizações da sociedade civil e outros actores em torno da possibilidade da venda, da hipoteca da terra e das capacidades que as comunidades deviam ter para melhor lidar com os investidores¹. Seja qual for o resultado alcançado nesse debate, a verdade é que, volvidos quase duas décadas, a crescente expansão dos centros urbanos resultante sobretudo do êxodo rural; a construção de infra-estruturas públicas de diversa ordem; a implantação, no meio rural, de projectos de larga escala baseados na terra²; a necessidade de fazer face aos impactos das mudanças climáticas³ e as compensações “injustas” aos que cedem as suas terras para os projectos de exploração de recursos naturais e para agricultura em grande escala, voltam a colocar o debate sobre a terra no centro da agenda pública.

Em 2002⁴, o debate sobre a privatização da terra que tinha sido colocado na agenda pública pelo então Ministro da Agricultura e Desenvolvimento Rural (MADER), Hélder Muteia, não granjeou suficientes apoios⁵ no interior do partido Frelimo. Com efeito, devido à natureza sensível do assunto e numa altura em que se registava uma complexa transição do poder, depois de uma vitória eleitoral (1999), contestada pela oposição⁶, um debate vivo sobre a terra não encontrava janela de oportunidade para entrar na agenda pública.

No entanto, desde a subida do presidente Nyusi ao poder, em 2014, regista-se uma crescente preocupação, não só com o reforço da protecção dos direitos de uso e aproveitamento da terra na posse dos cidadãos e das comunidades⁷, mas também com o retorno à discussão em

1 J. Hanlon “Debate sobre a Terra em Moçambique: Irá o desenvolvimento rural ser movido pelos investidores estrangeiros, pela elite urbana, pelos camponeses mais avançados ou pelos agricultores familiares?”, Trabalho de investigação encomendado por Oxfam GB - Regional Management Center for Southern Africa, 2002.

2 Podemos aqui fazer menção a exploração de carvão em Cateme (Tete); Areias pesadas de Moma (Nampula) e recentemente a exploração de Gás em Palma (Cabo Delgado).

3 J. C. Trindade (Coord.) Avaliação da governação de terras em Moçambique 2025/2016. Relatório Final, fevereiro de 2017.

4 Em 2007, um grupo de organizações da Sociedade civil, em parceria com a Faculdade de Direito da UEM e o Centro de Formação Jurídica e Judiciária realizou um outro debate, intitulado Conferência Comemorativa dos 10 anos da lei de Terras.

5 D. M. Rosário “From Negligence to Populism: An Analysis of Mozambique’s Agricultural Political Economy”, Future agriculture consortium, Working paper nº 34, 2012?

6 O Carter Center, uma organização americana que trabalha em questões de democratização e apoio aos processos de transição em África através da observação eleitoral tinha declarado estas eleições “Não livres e Justas”, vide Carter Center, Relatório Final in < <http://www.cartercenter.org>>, página acessada no dia 6 de outubro de 2020.

7 De um total de 5 milhões de DUAT’s previstos até o término do programa Terra Segura (2015-2016) tinham sido apenas registadas 614 Mil parcelas e 412 mil títulos DUATs entregues às populações e comunidades locais. Destes DUATs, cerca de 29% foram distribuídos na província da Zambézia. Vide MITADER, Programa Terra Segura, Maputo, fevereiro de 2019. O relatório de 2019 não é claro em relação ao número total de pessoas que beneficiou de DUATs.

Governança Urbana Participativa nos municípios de Moçambique: repensar a articulação da administração territorial

Sónia Chone

EDITORIAL

O Compromisso do DCPAP com o DIÁLOGOS DE GOVERNAÇÃO

O Departamento de Ciência Política e Administração Pública (DCPAP) ofereceu o seu primeiro curso de Licenciatura em Administração Pública no ano académico 1997-98 alargando as possibilidades de formação em Ciências Sociais no âmbito da UEM e do País. Dez anos depois, em 2007, o DCPAP introduziu, simultaneamente, o curso de Licenciatura em Ciência Política e o curso de Mestrado em Governança e Administração Pública com duas especializações, i.e., em Governança e Democracia e em Políticas Públicas e Gestão. O corpo docente do DCPAP, em 2007, era constituído por 20 docentes com vínculo permanente com a UEM; sendo dois doutorados, sete mestres e 11 licenciados. Foi por volta de 2007 que o DCPAP elevou significativamente a sua intervenção nos domínios de ensino, investigação e extensão universitária nas suas áreas de competência científica ao mesmo tempo que desenvolvia esforços para a formação contínua do seu corpo docente.

Hoje, 14 anos desde 2007, o DCPAP tem um corpo docente, com vínculo permanente com a UEM, constituído por 27 docentes; dos quais 12 doutorados, cinco doutorandos, oito mestres e, apenas, dois licenciados. Adicionalmente, o DCPAP sempre contou, desde 2007, com docentes a tempo parcial entre oito a dez, em diversos períodos, todos com o grau mínimo de Mestre. Esta é, indubitavelmente, uma massa crítica que deve, cada vez mais e com maior comprometimento, contribuir para a produção e disseminação do conhecimento nas áreas de competência científica que corporizam o DCPAP.

É, por isso, que o presente newsletter DIÁLOGOS DE GOVERNAÇÃO surge como um veículo privilegiado para os membros dos corpos docente e discente poderem oferecer, para consumo de um público mais amplo, os seus artigos científicos, ensaios, capítulos de dissertações e teses, monografias e resultados de trabalhos de investigação. DIÁLOGOS DE GOVERNAÇÃO surgirão ao público numa periodicidade mensal e com as matérias que estiverem disponíveis para publicação. O DIÁLOGOS DE GOVERNAÇÃO está aberto para a colaboração de outros investigadores da UEM ou fora dela, nacionais e/ou estrangeiros, desde que as matérias tratadas tenham o potencial de robustecer o debate de ideias nas áreas da competência científica do DCPAP.

É, assim, perante o imperativo de reeditar, no DCPAP, o inevitável mantra, na sua versão inglesa – publish or perish – que o DIÁLOGOS DE GOVERNAÇÃO representa a nossa escolha para nos mantermos vivos.



torno da privatização da terra. Desde 2015 foram adoptados diferentes instrumentos reguladores e programas relacionados com a posse da Terra, nomeadamente, “Terra Segura” (2015); “Fórum de Consulta sobre Terras” (2017)⁸, Lançamento do Processo de Reforma da Lei de Terras (2018) e, actualmente, a “Auscultação Pública sobre a Revisão da Política Nacional de Terras” (2020). Aliás, esta auscultação⁹ faz parte da lista das 62 acções do “Plano de Acções de Impacto dos primeiros 100 dias de Governação”, aprovadas na II sessão Ordinária do Conselho de Ministros.

Lançada na província de Maputo, num contexto de Estado de Emergência (EE) devido à pandemia da COVID-19, que afecta cada vez mais o país, a “Auscultação Pública sobre a Revisão da Política (e ou o regime jurídico de gestão) de Terras”, foi marcada por “recados fortes” sobre que resultados a Nova Lei de Terras deveria produzir. De acordo com o Presidente da República, a revisão da Política Nacional de Terras deve, de um lado, “trazer um quadro legal e institucional ajustado à nova dinâmica social e económica e responder aos desafios da consolidação das estruturas da economia de mercado e traçar um regime legislativo sobre a posse da terra mais previsível e seguro no actual contexto neoliberal”. Portanto, um “regime justo que promova investimento com base na terra e preencha as actuais lacunas relacionadas com a ligação entre o uso e aproveitamento de terra e o acesso aos recursos naturais e a sua exploração sustentável”¹⁰.

Se estes são os desejos do Presidente da República, estará a Comissão Técnica com capacidade para contrariá-lo? Como estará organizada a sociedade para ser auscultada sobre uma matéria tão importante e que, no entanto, tem as lideranças comunitárias, muitas vezes, como cúmplices no processo de usurpação da terra dentro das comunidades? Como será feito o processo de selecção das pessoas a serem consultadas seja ao nível das províncias seja ao nível das cidades?¹¹ Estarão as organizações da sociedade civil interessadas no processo com capacidade para acompanhar e fiscalizar o processo de auscultação? Que tipo de auscultação será feito sobre uma Lei tão fundamental para o país, numa altura de EE - em que a liberdade de exercício de reunião está limitada? O lançamento da auscultação pública em pleno EE não constituirá uma limitação do processo e legitimação de visões pré-estabelecida?

Antes de responder a estas questões, vale a pena, numa primeira fase, fazer uma breve análise sobre a historicidade das dinâmicas da posse da terra pelo Estado. Na segunda fase apresentar alguns desafios que podem comprometer uma verdadeira auscultação sobre a Lei de Terra.

A TERRA PROPRIEDADE DO ESTADO? DINÂMICAS ESTRUTURAIS DA SUA EXPLORAÇÃO

A terra, à semelhança dos sectores da Educação e da Saúde, foi um dos primeiros sectores a serem nacionalizados pelo Estado logo após a independência de Moçambique em 1975. A propriedade da terra pelo Estado fazia parte de uma retórica no processo de construção de um Estado unitário, aliás um dispositivo essencial da negociação da sua legitimidade. Com efeito, a primeira Constituição da República Popular de Moçambique preconizava que

“a terra e os recursos naturais situados no solo e no subsolo são propriedade do Estado, que determina as condições do seu aproveitamento e do seu uso”¹².

Baseando-se nessa perspectiva e para reforçar ainda mais a vontade das autoridades públicas sobre a ideia de monopólio da propriedade da terra, em 1979, foi aprovada, pela Assembleia Popular, a primeira Lei de Terras¹³. Esta Lei, para além de definir a terra como propriedade do Estado, delimitava as formas de sua exploração não só pelas comunidades, como também pelas grandes empresas que operavam no território nacional. Nessa altura, o período de concessão para o uso e aproveitamento da terra era de 15 anos¹⁴. Em parte, a nacionalização da terra pelo Estado tinha como objectivo impedir que as terras abandonadas pelos colonos fossem expropriadas pela pequena elite indiana¹⁵. Com efeito, o discurso

de *terra como propriedade do Estado* nunca foi proporcional a uma distribuição justa pelas famílias, mas se tratava, no concreto, de uma política de continuidade das práticas administrativas coloniais. Houve, durante esse período, transformação das propriedades agrícolas privadas em machambas estatais, cooperativas e aldeias comunais¹⁶, um processo que culminou com a confiscação das terras dos camponeses e dos pequenos produtores privados¹⁷. Nestes termos, pode-se dizer que a linguagem performativa e mesmo oficial da pertença da terra ao Estado correspondia a um processo de colectivização da terra, típico da política pós-leninista assumida pelo Estado pós-colonial.

Em 1986, no auge da guerra civil e em fase das negociações com as Instituições de Bretton Woods, a legislação da terra de 1979 foi revista. Nessa revisão, o número de anos para uso e aproveitamento da terra passou de 15 para 50, com possibilidade de renovação, uma tendência clara de abertura ao mercado de investimento sobre a terra. A adopção do Programa de Reabilitação Económica (PRE) e, posteriormente, das reformas políticas, com a aprovação da nova Constituição de 1990 acelerou o processo de privatização, e a liberalização dos sectores que até então eram prestados unicamente pelo Estado. Apesar de a terra continuar propriedade do Estado, como reflectido na fundamentação da Política Nacional de Terras, aprovada pela Resolução n. 10/95, de 17 de Outubro, o período da liberalização económica foi determinante para a elite do país, ou gente com fortes ligações a ela, adquirir direitos de uso e aproveitamento de grandes extensões de terras em lugares estratégicos e colocá-las em estado de ociosidade para, posteriormente, usá-las como meio de coparticipação em grandes investimentos imobiliários, industriais, turísticos, de exploração agrícola e mineira¹⁸. Como se pode ver, apesar do discurso de *terra como propriedade do Estado*, a prática indica que licenças de exploração de grandes propriedades pertencem a uma elite bem posicionada, o que de certa forma dificulta uma verdadeira reforma da abordagem de gestão da terra¹⁹.

Uma análise atenta nas últimas alterações da lei de terra, constata-se que as únicas alterações de vulto consistiram não só com a extensão concedida aos indivíduos, comunidades e empresas de utilização de direitos de utilização, sob forma de uso por um período de até 100 anos, mas também a impossibilidade de transferência para outrem por venda ou por hipoteca²⁰. No nosso entender, este foi o mecanismo encontrado para manter intocáveis as prerrogativas adquiridas pela elite até ao aparecimento de novas oportunidades de negócio. Com a criação dos órgãos do poder local do Estado, em algumas cidades²¹ e nos seus arredores o solo urbano, através do Regulamento do solo Urbano²², passou a ser gerido pelos municípios em seus territórios, o que significa que actualmente existem duas entidades com o poder de fazer a gestão da terra. A alternância política ao nível municipal em Moçambique, produziu novas dinâmicas no processo de “controle” da terra pelo “Estado”²³. Este xadrez de reformas de governação local, se cruzado com os direitos de gestão da terra, torna ainda mais complexo o exercício de definição da Lei da Terra. É nas grandes cidades onde os conflitos de terra são mais agudos devido à especulação e corrupção que envolve não só as autoridades administrativas locais, mas também as lideranças comunitárias. Parece paradoxal, mas grande parte das consultas cingirão sobre estas estruturas, portanto actores interessados e envolvidos a complexa gestão actual da terra.

AS AMBIGUIDADES DA BUROCRACIA DA GESTÃO DA “TERRA DO ESTADO”

Um dos ganhos da emancipação anticolonial de Moçambique foi a nacionalização da terra pelo Estado. Contrariamente a diversos países vizinhos, como o Zimbabwe e a África do Sul, que se debatem com problemas de gestão de terra, que nos parecem mais profundos do que aqueles vividos em Moçambique. Uma emancipação anticolonial que não equivaleu ao acesso prático à posse da terra pelas populações naqueles países, pode ter significado o investimento em outro tipo de lutas incluindo a necessidade de acesso a terra²⁴, sobretudo quando esta é um meio de so-

8 O Fórum de Consulta sobre Terras tinha sido instituído em 2010 pelo Conselho de Ministros durante a Presidência de A. Guebuza.

9 MITADER, Termos de Referência do Processo de Revisão da Política Nacional de Terras e Funcionamento da Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras, MITADER, Maputo, abril de 2020.

10 “Revisão da Política Nacional de Terras: ‘Estado continuará a ser proprietário da terra e outros recursos naturais’”, Carta de Moçambique, Maputo, 17 de julho de 2020.

11 MITADER, Termos de Referência do Processo de Revisão da Política Nacional de Terras e Funcionamento da Comissão de Revisão da Política Nacional de Terras, MITADER, Maputo, abril de 2020.

12 Artigo 8 da Constituição da República Popular de Moçambique.

13 Lei 6/79 de 3 de julho. Boletim da República, I Série, Suplemento.

14 Obviamente num contexto de quase ausência de propriedade privada, um tempo relativamente precário de exploração se assegurava pela indissociabilidade entre o proprietário e explorador da terra, o Estado.

15 Marchés Tropicaux et Méditerranéens, n° 1260, novembro de 1976.

16 U. Mandamule, “Discursos sobre o regime de propriedade da terra em Moçambique”, Revista Nera, 38, 2017, p. 41-67.

17 M. Cahen, Moçambique : la révolution implosée. Étude sur douze ans d’Indépendance (1975-1987), Paris, l’Harmattan, 1987.

18 Em 2002, o Jornal Notícias publicou uma extensa lista com os nomes dos maiores devedores da taxa de “ocupação” da terra em Moçambique.

19 D. M. Rosário; E. Guambe & E. Muendane, Cartografia dos actores políticos relevantes no sector de hidroenergético ao nível do Vale do Zambeze, Maputo, WWF, 2018.

20 Art. 17 da Lei 19.97 de 1 de outubro. Boletim da República, I Série, Suplemento.

21 Lei 2/97 de 18 de fevereiro. Boletim da República, I Série, Suplemento.

22 Decreto 60/2006 de 26 de dezembro. Boletim da República, I Série, Suplemento.

23 D. M. Rosario “Empresários da penúria. A problemática da emergência e envolvimento do sector privado local na provisão de serviços públicos. O caso do distrito de Nacala. In Castel-Branco, C.-N; et. al., (Org.) Questions on productive development in Mozambique, Maputo: ESE, 2015, pp. 351-367.

24 Os debates de Xenofobia que dominam a África do Sul podem, em parte, ser explicados

breviência de grande parte da população²⁵. Nos últimos tempos, com as competições eleitorais, os discursos de novas independências (e mesmo se populistas) sobre o verdadeiro acesso à terra pelas populações voltou a fazer parte das agendas políticas em diversos países africanos, como foi o caso das últimas eleições na África do Sul, com os discursos de Julius Malema e o seu partido Economic Freedom Fighters (EFF)²⁶.

Em Moçambique, a narrativa de que “a terra pertence ao Estado” construiu um referencial quase que consensual de que houve boa-fé por parte das autoridades públicas de proteger a expropriação da terra do pobre, mesmo se no rigor legal, a terra também não pertença aos pobres. Existe, portanto, uma aparente idealização de que a melhor forma de proteger a expropriação da terra é deixá-la sob gestão do Estado, uma espécie de construção clássica da ordem colectiva, em que a desconfiança entre os homens fez com que estes renunciem dos seus direitos para um *ente* superior, que por sua vez, toma os plenos direitos de se impor e gerir aqueles que lhe conferiram os seus direitos²⁷.

Efectivamente no período pós-colonial, mais do que o legalismo, a crença de que a terra é propriedade do Estado reforçou a autoridade deste se impor, de forma irreversível, sobre as populações, ao mesmo tempo que produziu um espaço de ambiguidades quanto aos benefícios colectivos da terra. Em termos concretos, qual é o real retorno do facto da terra ser propriedade do Estado? O que significa para um cidadão ordinário que tem na terra a sua única riqueza rescindir os seus direitos de propriedade, para entregá-los ao Estado? O que significa em concreto a terra pertencer ao Estado, senão uma prática de burocracia autoritária sobre o governado?

Paradoxalmente, enquanto se concebia o discurso sobre a pertença da terra ao Estado como base de protecção, as narrativas de direito de uso e aproveitamento da terra, produziam expropriados e deslocados e instituía, contrariamente ao discurso, um verdadeiro negócio sobre a terra. Não há dúvida de que o conceito da terra como propriedade do Estado produziu, ao longo do tempo, dissonâncias entre o discurso oficial, inclusive constitucionalizado, e as práticas quotidianas de gestão da terra. A emergência dos princípios neoliberais de ordem pública apenas exacerbou o divórcio entre uma linguagem oficial e acções construídas e construtoras da relação com a terra. A reforma da política de gestão da terra não pode camuflar questões profundas sob exclusivo discurso de que a terra continuará propriedade do Estado e de garantia de acesso para todos, como avançado no discurso do Presidente da República no lançamento da campanha²⁸. Com efeito, julgamos que alguns elementos são essenciais tendo em conta a experiência dos cerca de 45 anos de Terra em poder do Estado, a saber:

Uma hipocrisia sobre um real negócio da terra – não precisa ser-se especialista sobre a economia política de gestão da terra para constatar que os discursos de que a terra não se vende camuflam um verdadeiro negócio, tanto no meio rural assim como no meio urbano. Aliás, o mesmo Estado que reclama posse de terra é o mesmo que concede terra a grandes projectos sem que quase nada paguem pelo uso dessa mesma terra, o que de certa forma penaliza o próprio Estado, que não pode reivindicar, pelo menos na base de mecanismos formais, as taxas resultantes do negócio²⁹. Com diferentes intensidades de acordo com a zona, o negócio de terra configura as relações de poder económico e participa mesmo na estratificação social das populações. Ter acesso à terra em certos locais significa proporcionalmente a capacidade económico-financeira do adquirente;

No meio urbano e autárquico - com a pressão de crescimento das urbes, a venda da terra constitui um acto quase que normalizado. A emergência do processo de autarcização apenas veio agravar as práticas. De facto, a municipalização em Moçambique funciona praticamente como uma espécie de «requalificação urbana» das vilas, no sentido de uma «fabricação» de espaços fisicamente estruturados de acordo com a planificação da administração municipal. Tendo essa fun-

ção, os municípios têm, portanto, a competência para criar bairros habitacionais e outros para utilização pública ou privada. Atribuem direitos de aproveitamento a uns, expropriando outros. Além disso, a esta situação junta-se a aceleração do êxodo rural, isto é, a fixação de populações das zonas mais rurais em zonas de expansão urbana, nomeadamente municipais³⁰. A instauração destas novas instâncias, criou dinâmicas económicas, políticas e sociais que atraem as populações rurais para as zonas municipais, uma vez que estas oferecem oportunidades de melhoria das condições de vida, como o acesso à electricidade ou à distribuição de água, etc³¹. A atribuição do Direito de Uso Aproveitamento da Terra (DUAT) nestas zonas urbanas para além de ser lento, e envolver actos de corrupção é um processo altamente conflituoso. Aliás, o DUAT é o dispositivo concreto de exercício de posse e de poder dos burocratas das administrações através do qual se pauperiza as populações e se atribuem poderes aos que podem explorar ou comprar a terra³².

No meio rural - actualmente com a grande evolução das explorações mineiras³³, imobiliárias e a prática de uma agricultura em larga escala, as tensões sobre o uso e gestão da terra tornaram-se um desafio de peso³⁴. Na base dos discursos de terra sob propriedade de Estado, as populações são deslocadas para espaços menos produtivos e sob condições precárias e sem uma base jurídica que lhes possa proteger. Este procedimento para além de desenvolver um sentimento de medo e de insegurança, entra em contradição com a ideia de expansão da produção para melhorar as condições de vida das populações pobres afectadas.

Terra como propriedade do Estado não pode significar imposição da burocracia autoritária – o contexto e os termos de interpretação da ideia de que a terra é propriedade do Estado parece ter vincado uma imposição de poder excessivo da burocracia administrativa sobre as populações. Passou a ideia de que basta que haja interesse por parte das autoridades públicas para exploração da terra, pouco importam os interesses dos particulares. Se é verdade que deve prevalecer a supremacia do interesse público na gestão da terra, isso não deve corresponder a um acto de “espezinhar” as populações marginalizando-as dos benefícios da exploração das “suas terras”. Aliás, o pressuposto da propriedade de Estado deve conceber-se na ideia de protecção colectiva dos cidadãos.

Risco de consultar os intermediários de venda de terra – os processos de consulta falham por serem selectivos e urgentes. A consulta para a reforma do regime de gestão terra corre o risco de reproduzir interesses dos beneficiários da situação actual de venda da terra. Efectivamente, a organização da estrutura administrativa comunitária não permite que a população se expresse de forma emancipada das suas lideranças locais. Apesar dos Termos de Referência do processo de Revisão e do funcionamento da Comissão de Revisão fazer uma descrição minuciosa dos passos a seguir no processo de consulta, existe a forte possibilidade de a consulta se informar do processo na base de uma estrutura fortemente viciada e interessada com o actual *status* da gestão de terras. E mais, uma consulta conduzida num período de restrições de concentrações públicas e de circulação vai propiciar maiores vícios e manipulações, que beneficiem aos actores menos favoráveis a uma verdadeira reforma do processo. Um assunto de grande importância, como a gestão da terra, não se pode basear em pressupostos pré-concebidos, que descuram as dinâmicas quotidianas das populações. O discurso de terra como propriedade do Estado, na natureza em que se concebe e se implementa em Moçambique, participa na expropriação e na fabricação de desalojados ao mesmo tempo que beneficia uma minoria por sinal detentora da terra.

CONCLUSÃO: A TERRA COMO VERDADEIRO BEM-COMUM

Qualquer que seja a posição da consulta ou auscultação sobre a refor-

pela ausência de mecanismos flexíveis de subsistência das populações, que sem acesso a terra dependem exclusivamente do mercado de emprego formal.

25 Em Moçambique, os debates de reforma do regime jurídico da gestão da terra coincidem com propostas profundas de modificação do investimento no sector agrários, nomeadamente da agricultura familiar que, em concreto, nunca tivera sido a base estratégica da política agrária do país embora discursos nessa perspectiva.

26 A. Zukowski, “Land reform in the Republic of South Africa: Social Justice or Populism?”, *Werkzinkel*, 12(1), 2017, pp. 71-84

27 M. Collon & B. Latour, « Unscrewing the Big Leviathan ; or How actors macrostructure reality and how sociologists help to do so ? » », in *Advances in social theory and methodology: toward an integration of micro- and macro-sociologies*, K. Knorr-Cetina et A. V. Cicourel, Boston: Routledge & Kegan Paul, 1981, p. 277-303.

28 “Revisão da Política Nacional de Terras: ‘Estado continuará a ser proprietário da Terra e outros recursos naturais’”, Carta de Moçambique, 17 de Julho de 2020, disponível em <https://cartamz.com/index.php>.

29 B. de Sousa Santos & J. C. Trindade, *Conflito e transformação social: uma paisagem das justicas em Moçambique*, Porto, Edições Afrontamento, 2003.

30 J. Vivet, *Déplacés de guerre dans la ville: la citadinisation des deslocados à Maputo, Karthala ; IFAS*, 2012.

31 C. Coquery-Vidrovitch, *Histoire des villes d’Afrique noire : des origines à la colonisation*, Paris, Éditions Albin Michel, 1993

32 Os municípios em particular, são vistos como “ladrões” de terra sobretudo pelas suas acções de ordenamento, atribuições ou legalizações de uso de terra. Obviamente que o fazem com algum nível de informalidades o que torna o processo inseguro para as populações. (Egidio Guambe, *Renegociar a centralidade do estado em Moçambique: municipalização na Beira, em Mueda e em Quissico*, 2019).

33 C. Osório & T. C. E Silva, *Corporações económicas e expropriação: o caso das comunidades reassentadas no distrito de Moatize, WLSA*, 2017; N. Manuel “A exploração Mineira e a expropriação das comunidades locais: caso da Vale no distrito de Nacala-a-velha em Moçambique”, *Revista Continentes*, n°15, 2019.

34 Pode-se citar, entre outros, o caso do projecto Pro-Savana, como um dos exemplos mais mediáticos Ver I. Scoones, K. Amanor, A. Favareto, et al., «A New Politics of Development Cooperation? Chinese and Brazilian Engagements in African Agriculture », *World Development*, vol. 81, 2016, p. 1-12; A. Shankland & E. Gonçalves, « Imagining Agricultural Development in South-South Cooperation: The Contestation and Transformation of Pro-SAVANA », *World Development*, vol. 81, Maio 2016, p. 35-46.

ma da política de gestão da terra necessita de um exercício profundo de reflexão sobre o próprio conceito “da terra como propriedade do Estado” uma reflexão ausente nos termos de referência do funcionamento da Comissão. A experiência de implementação do regime de gestão de terra mostra que há um divórcio significativo entre um pressuposto colectivo de defesa do cidadão através do Estado e o monopólio burocrático da atribuição de direitos sobre a terra. O uso, até certo ponto, abusivo do princípio de propriedade de Estado parece ter correspondido a uma burocracia autoritária de expropriação ao mesmo tempo que propicia práticas de corrupção. Com efeito, o regime é mais adaptado a uma elitização dos direitos ao mesmo tempo que não protege, com sustentabilidade, as populações. Por isso, para uma comissão de auscultação sugerimos alguns elementos que nos parecem indispensáveis para obtenção de bons resultados neste processo, a saber:

A Comissão da Revisão da Política Nacional de Terras não se deve orientar como uma entidade mandatada para legitimar posições já definidas, pelo contrário, deve orientar-se exclusivamente pelas informações colectadas do processo de auscultação e propor, de forma independente, recomendações que reflectem as reais preocupações das populações;

É preciso trabalhar em direcção de uma redefinição do princípio de *terra como propriedade Estado*, num contexto em que este último não é mais um actor que goza de monopólio da gestão pública. A propriedade do Estado deve definir-se como plataforma de protecção e facilitação da realização do interesse público da terra. Doravante, o papel do Estado é menos o de impor os seus interesses sobre a gestão de terra que o de saber desenvolver modelos de protecção dos interesses dos cidadãos. A terra deve ser propriedade de Estado se o conceito de Estado for encarado como horizontal e integrador dos interesses dos cidadãos. O papel de Estado deve circunscrever-se, sobretudo, na estabilização e institucionalização das relações entre os interessados concebendo-lhe, portanto, proteger os interesses públicos no processo de negociação com os outros, o que configura toda política de gestão da terra;

Um processo de auscultação deve ter uma metodologia clara de selecção não só dos espaços objectos de consulta, mas também dos consultados, sob o risco de transformar este processo num qualquer outro já vivido em Moçambique, de chancela de ideias pré-concebidas das elites que controlam a burocracia do Estado e que usam os processos de consulta para legitimar e defender interesses particulares, e não os interesses do Estado.

Governança Urbana Participativa nos municípios de Moçambique: repensar a articulação da administração territorial

Sónia Chone

Um dos objectivos constitucionais da descentralização¹ em Moçambique é o de promover a Governança participativa nos espaços descentralizados através da participação cidadã e ou comunitária nos processos de tomada de decisão. Uma das pré-condições para efectivar a participação é uma coerente organização da descentralização administrativas municipal. Baseando-se na divisão administrativa, os municípios têm a potencialidade de permitir o mapeamento dos problemas locais sobre os quais se possa promover a governança participativa². Efectivamente, após a instauração das autarquias locais em Moçambique em 1998, foram institucionalizados mecanismos acessórios³ para promover a participação comunitária no contexto municipal. Tais mecanismos eram assentes na divisão administrativa dos municípios, estruturados então em Postos Administrativos Municipais, Bairros e aldeias para o caso de municípios com características rurais. Mais tarde a organização administrativa dos municípios evoluiu para Distritos Municipais sobretudo nos municípios da Cidade de Maputo, município de nível A, e nas cidades capitais, municípios de nível B.

Considerando que os municípios são espaços descentralizados e, por esta via, têm competência para promover a descentralização administrativa nos seus respectivos territórios, era dispensável um instrumento legislativo que enquadrasse a relação entre estes com as autoridades comunitárias representantes da estrutura administrativa municipal. Para o efeito, o Governo aprovou o Decreto n.º 51/2004 de 1 de dezembro sobre o Regulamento dos Serviços Técnicos e Administrativos, para permitir que os municípios se conformem com a divisão administrativa e territorial. Este arcaboço institucional criado pelo Ministério da Administração Estatal tinha como objectivo concretizar a participação comunitária e ou cidadã na governança municipal.

Entendemos que a Governança Urbana Participativa é apenas um discurso e poucas vezes é praticada, seguindo metodologias e técnicas apropriadas, das quais a divisão e descentralização administrativas, nos municípios de Moçambique. Avançamos o pressuposto de que uma divisão administrativa que se equivale a natureza das estruturas políticas e de gestão local é um dos elementos indispensáveis para uma verdadeira co-planificação e para alcançar resultados tangíveis em termos de solução dos problemas locais, ou seja, para um serviço público *de facto*⁴.

Neste texto exploramos aqui alguns elementos que podem ser fundamentais para que a governança urbana seja efectiva na gestão dos problemas das circunscrições territoriais. Partimos, em primeiro plano, da leitura da relação entre a governança urbana e a possibilidade da sua correlação com a divisão administrativa territorial como fundamentos para a participação cidadã ou comunitária. Num segundo plano, antes de apresentar as conclusões e sugestões, exploramos alguns mecanismos implementados em Moçambique e que podem servir de base para repensar uma governança urbana inteligente e virada para o cidadão.

A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA COMO PRÉ-CONDIÇÃO PARA PROMOVER A GOVERNAÇÃO URBANA PARTICIPATIVA

Uma descentralização eficiente pressupõe a existência de uma divisão administrativa clara, com fluxos de comunicação e hierarquia definidos. A lei da Autarquias Locais de Moçambique abre espaço para que as autarquias possam promover internamente processos de descentralização administrativa⁵ não apenas para a gestão, mas também para promover a Governança Participativa. Com base na lei das Autarquias Locais de 2018, a questão da Governança Participativa e da participação comunitária e cidadã é institucionalizada nos artigos 26 e 63 respectivamente, cabendo aos Presidentes dos Conselhos Autárquicos a iniciativa governativa para o efeito. Apesar de, no geral, os Presidentes terem perdido algum poder em detrimento de uma força adicional nas Assembleias Autárquicas, continuam sendo os mentores do quotidiano das administrações locais.

Numa rápida análise da divisão administrativa das Autarquias Locais de Moçambique, pode-se constatar que a estrutura administrativa que comporta os Distritos Municipais e Postos Administrativos é enorme, o que não permite um mapeamento de problemas locais e busca de soluções para a resolução de seus problemas por via da participação comunitária e cidadã. Um distrito municipal, para além de comportar vários bairros com dimensões e características de municípios de Vila e Povoação, não possui uma descentralização administrativa que possibilita aos Vereadores de Distritos Municipais ou aos Chefes de Postos Administrativos Municipais promoverem a Governança Participativa devido à ausência da delegação do poder para o efeito.

A divisão administrativa das Autarquias Locais em Moçambique foi estabelecida pelo Ministério que tutela a área de administração territorial e local e não por iniciativa das autoridades municipais. Obviamente que com a instauração da governança descentralizada sobretudo do nível provincial, a questão ficou ainda mais complexa. Reconhece-se ao

1 Constituição da República de Moçambique (2018), Título XIV, Cap. I, #267, nº1.

2 R. Batley. "Participating in Urban Projects: meanings and possibilities". In: C. Moser (Ed.). Evaluating Community Participation in Urban Development Projects. Development Planning Unit. Working Paper, London, nº14, 2002, pp. 7-11

3 Diploma Ministerial 80/2004 de 15 de maio, aprova o Regulamento de Articulação dos Órgãos das Autarquias Locais com as Autoridades Comunitárias.

4 P. Warin. « Les relations de service comme régulations », Revue Française de Sociologie.

1993, (34) 1. p. 69.

5 Vide artigo 63 da Lei n. 6/2018 de 3 de agosto. Boletim da República, I Série, Suplemento.

Ministério que tutela as autarquias a responsabilidade de definir os limites territoriais das mesmas, mas a divisão e descentralização administrativas deveriam ser levadas a cabo pelos respectivos governos municipais por forma a estruturarem o território autárquico à medida dos processos administrativos e da prestação de serviços que pretendem oferecer, procedendo, deste modo, a uma descentralização administrativa no território municipal que lhes permite organizar a participação comunitária. Em muitas das autarquias de Moçambique, a divisão administrativa foi herdada do período colonial⁶ e mantida num contexto em que existem áreas de expansão que foram sendo ocupadas pelos municípios e que requerem uma ampliação de serviços e outros modelos de gestão, tendo em conta o tipo de infraestrutura e o número de habitantes. Sem uma organização administrativa territorial em consonância com a descentralização administrativa não será possível proceder a uma Governação Participativa com base nas demandas locais e propostas de soluções locais.

Nas condições actuais, a descentralização administrativa com vista a promoção da Governação Participativa não ocorre nos municípios de Moçambique uma vez que não convém aos Presidentes dos Conselhos Autárquicos promove-la. Para estes, os novos actores políticos, nomeadamente, os vereadores dos distritos municipais, os chefes de Postos Administrativos Municipais e Secretários de Bairros, ao interagirem directamente com os municípios e cidadãos e participarem da criação das soluções para os problemas locais, ganham uma relevância no xadrez político-administrativo, e podem colocar em causa a legitimidade e popularidade, dos edis. Com base no pressuposto de que a Governação Participativa é um dos elementos-chave para manter os políticos no poder, quando bem praticada, mas também pode ser um factor para a retirada dos mesmos e de perda de popularidade⁷.

Ademais, quando se analisa a composição das Assembleias Autárquicas, não se encontra uma correlação entre a proveniência dos membros em termos de representatividade em relação aos Postos Administrativos muito menos aos bairros. Aliás, os membros da Assembleia Autárquica são indicados pelos respectivos partidos políticos e pelas organizações da sociedade civil, com base em outros critérios que não sejam a sua representatividade territorial. Outrossim, os membros da Assembleia Autárquica estão organizados em comissões de trabalho, que não tomam em consideração a questão da divisão administrativa e territorial dos municípios. Outra questão é relativa a ausência de obrigatoriedade em termos políticos deste consultarem o seu eleitorado para a tomada de decisões, o que lhes coloca ainda mais distante dos eleitores. Os cidadãos e ou municípios podem participar nas sessões da Assembleia Autárquica sem direito a palavra nem ao voto, apenas como meros espectadores. Neste âmbito, a Assembleia Autárquica, não é um órgão que permite a participação na governação urbana devido a sua natureza e regimento muito menos um órgão composto com base na divisão administrativa do município. Trata-se, portanto de uma administração distante do beneficiário último da existência de administração local.

ALGUNS EXEMPLOS DE GOVERNAÇÃO PARTICIPATIVA URBANA BEM-SUCEDIDOS EM MOÇAMBIQUE

Na história da governação participativa urbana, Moçambique já experimentou algumas experiências bem-sucedidas de Participação Comunitária e Cidadã. A mais conhecida é a experiência do Município de Dondo no período de 2002-2008 e de alguns municípios das províncias de Niassa e Cabo Delgado, nomeadamente, Cuamba, Metangula, Mocimboa da Praia e Montepuez de 2005-2008⁸. Nestas experiências, os processos de participação comunitária culminaram com a aprovação e implementação de planos participativos que eram baseados em consultas aos bairros e aldeias e comunidades, que enfrentavam problemas comuns. As soluções propostas e implementadas circunscreviam-se também aos territórios referidos anteriormente. Foi por isso que, o Município de Dondo inspirou outros municípios a enveredarem pela Governação Participativa. Dondo elaborou durante dois ciclos de governação planos participativos através da criação de um Gabinete Municipal de Planificação que organizava as sessões de consulta aos bairros. Para além das prioridades de desenvolvimento colhidas nos bairros, desenvolveu-se também uma delimitação territorial do município para permitir uma melhor resposta às demandas da comunidade. O sucesso da experiência de Dondo deveu-se a priorização das demandas dos municípios circunscritas a cada bairro.

6 J. Rocha, & G. Zavale. « O Desenvolvimento do Poder Local em África: O caso dos municípios em Moçambique ». Cadernos de Estudos Africanos, 2015 no 30, pp. 105-133.

7 R. Otayek. « A descentralização como modo de redefinição do poder autoritário? Algumas reflexões a partir de realidades africanas », Revista Crítica de Ciências Sociais, 2007, no 77, p. 131-150.

8 E. Nguenha. « Governação Municipal Democrática em Moçambique: Alguns Aspectos Importantes para o Desenho e Implementação de Modelos do Orçamento Participativo ». Maputo: IESE (Work Paper), 2009.

Há exemplo de construção de pontes para a travessia de pedestre com material local, envolvendo os municípios⁹.

Outro exemplo de experiências bem-sucedidas na Governação Urbana Participativa foi o dos municípios de Mocimboa da Praia, Montepuez, em Cabo Delgado e Cuamba e Metangula na província do Niassa, no âmbito do projecto Programa de Apoio a Descentralização e Municipalização (PADEM) implementado pela Cooperação Suíça. A base da Governação Participativa era a consulta comunitária em unidades territoriais delimitadas e organizadas pelos municípios¹⁰. No caso desta experiência, foi necessário apoiar os municípios na renovação dos mapas e elaboração da toponímia actual, com a realização de voos fotográficos uma vez que a informação cartográfica disponível era ultrapassada e as zonas de expansão tinham-se desenvolvido fora do controlo das autoridades municipais. A outra experiência bem referenciada é do Orçamento Participativo na cidade de Maputo, no entanto este modelo ficou relativamente comprometido pelas dinâmicas partidárias de controlo do Presidente da autarquia, como sublinham alguns estudos¹¹.

Estas experiências de governação participativa eram circunscritas a unidades territoriais menores e conduzidas pelos respectivos presidentes dos Conselhos Municipais. Note-se que haviam fundos externos para o orçamento de investimento, o que de certa forma deu suporte a este processo porque os produtos de consulta comunitária e governação participativa eram implementados e os municípios sentiam-se envolvidos uma vez que as suas decisões e sugestões eram tidas em conta e concretizadas.

CONCLUSÃO: PROMOVENDO UMA GOVERNAÇÃO URBANA PARTICIPATIVA INTELIGENTE

Em síntese, o quadro legal das Autarquias Locais em Moçambique permite que haja iniciativa local para promover a Governação Urbana Participativa, mas a ausência de uma descentralização administrativa e a estruturação dos serviços administrativos que atendem à divisão territorial não permitem que este processo se efective nos padrões esperados. Assiste-se a um discurso dos Presidentes dos Conselhos Autárquicos sobre participação, envolvimento dos municípios na governação, mas não existe essa forma de governação, pois não existe uma agenda clara para descentralizar e colocar a estrutura administrativa mais próxima dos municípios¹².

A governação participativa está aliada à descentralização administrativa e sabe-se que as Autarquias Locais em Moçambique apesar de resultarem de um processo de descentralização política ou devolução, possuem uma gestão centralizada que impede as unidades territoriais menores de exercitar o processo democrático¹³. Está-se perante uma “descentralização centralizada” que reclama mais descentralização do nível central para o local, mas que ao nível local, não existem mecanismos permanentes de envolvimento da comunidade e dos municípios no processo de governação.

Apesar de não existir uma receita fixa para promover a governação participativa nos municípios, existem no nosso entretanto no nosso ver, alguns aspectos que são fundamentais, a saber:

É pertinente aprofundar uma descentralização administrativa através da qual são delegadas funções e competências para os níveis inferiores por forma a organizarem a interação com o cidadão;

É necessária uma divisão administrativa orientada para a prestação de serviços privilegiando as menores unidades territoriais por forma a solucionar problemas reais que afectam o cidadão;

A existência e implementação de uma estratégia de comunicação e *marketing* públicos, que ilustra a vontade política das autoridades municipais em promover uma governação participativa e;

Por fim, a vontade de descentralizar o poder por parte do líder (autárquico) e não ser a única figura e exclusiva que orienta processos de governação participativa e consulta comunitária.

9 C. Roque. Dondo no Dhondo: perspectivas de desenvolvimento municipal participativo, Beira, 2000.

10 N. Canhanga. « Os desafios da descentralização e a dinâmica da planificação participativa na configuração de agendas políticas ». Maputo: IESE (Work Paper), 2007.

11 W. Nylen. Participatory Budgeting in a Competitive-Authoritarian Regime: A Case Study (Maputo, Mozambique). Rapport Cadernos IESE, nº 13E. Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2014. ; Domingos. M. Rosário, Egidio Guambe & Elisio Muendane, Análise da implementação do Orçamento participativo no Município de Maputo: 2008-2016. Relatório Final, Maputo, 2017.

12 S. Chone & E. Nguenha. Participatory Planning and Development in Mozambique municipalities: Municipal Development Partnership - ESA, Facts Sheet nº5, Harare, 2005.

13 A. Dunsire. Central Control Over Local Authorities: A Cybernetic Approach. Johannesburg: Wits University, 2007. B. Weimer (Org.) Moçambique: descentralizar o centralismo: economia política, recursos, e resultados. Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, 2012.

Diálogos de Governação  é um Newsletter do Departamento de Ciência Política e Administração Pública (DCPAD) da Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane

SOBRE OS AUTORES:

Para este número os autores foram: Sónia Chone, Egídio Guambe e Domingos M. Rosário. Todos eles são docentes do DCPAP.

NOTA: as opiniões expressas nestes textos não vinculam à Instituição, são exclusivamente da inteira responsabilidade dos autores.

Comissão de Pós-graduação: Carlos Sotomane, Domingos M. do Rosário, Eduardo J. Siteo, Egídio Guambe, Francisco da Conceição, José Jaime Macuane, Salvador Forquilha, Sónia Chone

Cursos de Pós-graduação: Mestrado em Ciência Política, Mestrado em Administração Pública

Design Gráfico: Chahide Filipe, mestrando em Ciência Política
© DCPAP 2021, Todos os Direitos Reservados

BREVES:

 O DCPAP recebe, em Agosto de 2021, o Prof. Christopher Isike, professor de Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade de Pretória. Prof. Christopher é também presidente da Associação Africana de Ciência Política (AAPS).

 O DCPAP está em processo de revisão curricular dos seus Mestrados nas área de Ciência Política e Administração Pública.