

QUANTO TEMPO É REALMENTE NECESSÁRIO PARA OBTER DUAT EM TERRAS RURAIS? ALGUMAS IDEIAS PRELIMINARES



DELICAM CONSULTORIA E SERVIÇOS, LDA
Av. Marien Ngouabi, 467, 1^o Andar
Maputo, Moçambique
Tel: +258 21322174
Fax: +258 21018637
Email: delcam.moz@gmail.com



República de Moçambique
Ministério da Agricultura
Direcção Nacional de Terras e Florestas



USAID
DO POVO AMERICANO

SPEED
Por Melhor Ambiente
De Negócios

USAID | SPEED PROGRAM
Rua Beijo da Mulata, 98, 2^o Andar
Sommerchild II, Maputo
Tel: +258 21498169
Fax: +258
www.speed-program.com

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	2
2. METODOLOGIA	2
2.1. <i>Baseline</i>	3
2.2. Conflitos de terras nas zonas rurais e sua natureza.....	4
3. ENQUADRAMENTO LEGAL SOBRE O PROCESSO DE AQUISIÇÃO DO DUAT NAS ZONAS RURAIS	4
4. ANÁLISE DOS DADOS DE TRAMITAÇÃO PROCESSUAL	6
4.1. Província de Maputo	6
4.2. Província de Sofala	9
4.3. Província de Niassa.....	12
5. CONFLITOS DE TERRAS E SUAS CAUSAS	14
5.1. Causas fundamentais dos conflitos.....	15
5.1.1. Província de Maputo	15
5.1.2. Província de Sofala	16
5.1.3. Província de Niassa.....	18
5.2. Tipos de conflitos mais comuns	19
5.2.1. Província de Maputo	20
5.2.2. Província de Sofala	21
5.2.3. Província de Niassa.....	22
5.3. Número aproximado de conflitos nos últimos cinco anos.....	22
5.3.1. Província de Maputo	23
5.3.2. Província de Sofala	23
5.3.3. Província de Niassa.....	24
6. LIÇÕES APRENDIDAS	25
7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	25
ANEXOS	27
Anexo 1: Questionário sobre o processo de emissão do DUAT	27
Anexo 2: Questionário sobre conflitos de terras	30

1. INTRODUÇÃO

A Direção Nacional de Terras e Florestas (DNFT) e o USAID|SPEED Program assinaram um Memorando de Entendimento que preconiza, entre outros aspetos, os seguintes:

- a) Formação de cerca de 15 formadores/activistas seleccionados pela DNFT e indicados pela DELCAM Consultoria & Serviços em processos para a aquisição do Direito de Uso e Aproveitamento da Terras (“DUAT”) nas zonas rurais, incluindo o pacote legislativo associado, bem como aspectos relacionados aos conflitos de terras;
- b) Replicação da formação para cerca de 55 funcionários seleccionados na base da sua responsabilidade na administração e gestão local da terra (responsáveis pelos processos e procedimentos inerentes à emissão do DUAT) nas províncias de Maputo, Sofala e Niassa;
- c) Identificação e avaliação das razões subjacentes aos conflitos de terra, e dos constrangimentos associados aos processos de tramitação do DUAT,
- d) Desenvolver a linha de base, indicando o número actual de DUATs concedidos e o tempo médio necessário para emitir um DUAT em áreas rurais particularmente nas províncias de Maputo, Sofala e Niassa, e
- e) Distribuição e divulgação do Manual de Terras (300 exemplares), produção e divulgação de cartazes (300 exemplares) com ilustrações gráficas associadas aos procedimentos necessários para aquisição do DUAT incluindo aspectos relacionados com conflitos de terra; por todos os serviços responsáveis pela administração e gestão de terras em Moçambique.

O presente relatório refere-se à pesquisa para identificação e avaliação das razões subjacentes aos conflitos de terras, e dos constrangimentos associados ao processo de tramitação do DUAT, bem como ao desenvolvimento da linha de base, indicando o número actual de DUATs concedidos e o tempo médio necessário para a emissão de um DUAT em áreas rurais, particularmente nas províncias de Maputo, Sofala e Niassa.

Ele compreende 7 secções, a saber: a secção 1 é relativa à introdução e aos objectivos do estudo; a secção 2 é sobre a metodologia usada para o estudo; a secção 3 aborda o enquadramento legal sobre o processo de aquisição do DUAT nas zonas rurais; a secção 4 trata da análise dos dados sobre o processo de aquisição do DUAT; os conflitos de terra e suas causas são abordados na secção 5; a secção 6 refere-se às lições aprendidas e finalmente a secção 7 sobre as conclusões e recomendações.

2. METODOLOGIA

O presente estudo comporta duas componentes, a saber: o desenvolvimento de um *baseline* sobre a tramitação processual de DUATs e uma pesquisa preliminar dos principais conflitos de terras e sua natureza.

2.1. *Baseline*

O *baseline* sobre a tramitação processual baseou-se numa pesquisa de gabinete, através do exame de cada processo legal de pedido do direito de uso e aproveitamento da terra da amostra de processos arquivados nos Serviços Provinciais de Maputo, Sofala e Niassa, seleccionada aleatoriamente. Ele visa avaliar o tempo que levam os pedidos desde a aceitação até ao despacho pela entidade competente. Este exercício surge da percepção de que os pedidos levam demasiado longo tempo o que afasta um número substancial de potenciais investidores no sector agrário. A redução do tempo de tramitação processual é vista como um importante incentivo para atracção de investimento para o País.

O estudo também explorou/analizou as possíveis correlações existentes entre o tempo que levam os pedidos e o distrito onde se localizam os terrenos; o tempo e o tipo de requerente, bem como o tempo e o género do requerente. Foram examinados os processos conforme o tempo que levaram até ao despacho, segmentados em diferentes períodos a saber: 1 a 30 dias, de 1 mês a 3 meses, de 3 a 6 meses, de 6 a 12 meses, de 1 a 2 anos; mais de 2 anos.

Foi determinada uma amostra que foi considerada representativa em cada uma das províncias, tomando em consideração o número total de processos em cada uma. Com efeito, a Província de Maputo conta com cerca de 25.000 processos, a de Sofala com cerca de 18.000 e a do Niassa com apenas 1.800.

De um universo de 44.800 processos nas três províncias, foram seleccionados por amostragem 1.393 processos, correspondentes a 3,1%; dos quais, após limpeza, foram realmente usados 1.017 equivalentes a 2,27%.

Foram seleccionados por amostragem 623 processos na Província de Maputo; 496 em Sofala e 401 em Niassa. Todavia, nem todos os processos tinham todas as datas críticas da cadeia de tramitação, tendo por isso, o número final da amostra baixado após o processo de limpeza, para 494 em Maputo, 281 em Sofala e 303 no Niassa (Tabela 1). De salientar que a falta de algumas datas deve-se ao facto de a transição do processo de uma instituição para a outra ser mediante um livro de protocolo, o qual, assim que preenchidas todas as páginas, o mesmo não tem sido, amiúde, bem conservado.

Tabela 1: Número de processos e os seleccionados para amostragem por província

	Total	Província		
		Maputo	Sofala	Niassa
		DUAT (processos)		
Número total de processos concluídos	44800	25000	18000	1800
Tamanho da amostra real usado (Casos validos)	1078	494	281	303
Tamanho relativo da amostra	2%	2%	2%	17%

Para a colecta de dados, foi desenhado um questionário contendo as variáveis fundamentais sobre a cadeia de tramitação processual, desde a entrada dos pedidos até ao despacho da entidade competente, isto é, Governador da Província, Ministro da Agricultura ou Conselho de Ministros, conforme o tamanho da área solicitada. Igualmente inclui dados sobre a área envolvida, o tipo de requerente, isto é, se trata de pessoa singular nacional ou estrangeira ou se pessoa colectiva nacional ou estrangeira; o género do requerente, entre outras. O questionário utilizado esta no Anexo 1 do presente relatório.

2.2. Conflitos de terras nas zonas rurais e sua natureza

A pesquisa sobre os conflitos de terras foi baseada nos debates durante o processo de formação, concretamente no módulo sobre esta matéria, onde os formandos foram relatando as suas experiências sobre conflitos nos respectivos distritos, descrevendo a sua tipologia.

O resultado dessas discussões foi complementado com um questionário preenchido pelos formandos, em anexo ao presente relatório. As variáveis principais do questionário relacionavam-se com a génese dos conflitos; a tipologia, a frequência dos conflitos conforme o seu tipo. Deste modo, as informações recolhidas são indicativos preliminares das possíveis causas dos conflitos de terras nas zonas rurais.

3. ENQUADRAMENTO LEGAL SOBRE O PROCESSO DE AQUISIÇÃO DO DUAT NAS ZONAS RURAIS

Moçambique tem um quadro legal que permite a aquisição e protecção dos direitos de uso e aproveitamento da terra e que reconhece a obrigatoriedade de consulta à comunidade com relação a potenciais parcerias com investidores bem como proteger os direitos adquiridos. Com efeito, com a independência do País, várias reformas e mudança de regimes foram introduzidas.

A terra foi nacionalizada e a propriedade passou a ser exclusiva do Estado moçambicano. O acesso à terra por particulares passou a ser feito através do Direito de Uso e Aproveitamento da Terras (“DUAT”).

Estes princípios basilares foram mantidos na Constituição de 1990, que introduziu a economia de mercado. A Constituição da República em vigor, aprovada em 2004, mantém os mesmos princípios basilares, como corroboram os seus Artigos 109 e 110. Também dispõe que *a terra não deve ser vendida, hipotecada, penhorada ou de qualquer outra forma alienada. Como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é direito de todo o povo moçambicano. O Estado confere o direito de uso e aproveitamento da terra, e determina as condições para tal uso.*

A primeira Lei de Terras em vigor em Moçambique, após a sua independência nacional, foi a aprovada pela Lei n.º 6/79, de 3 de Julho. O respectivo regulamento foi aprovado cerca de 8 anos mais tarde pelo Decreto n.º 16/87, de 15 de Julho. Estes instrumentos, para além de tratarem do novo regime de acesso à terra em Moçambique, dispuseram sobre o processo de validação dos direitos relativos à terra adquiridos no período anterior à independência nacional. Com efeito, foram estabelecidos 10 anos a contar da aprovação do Regulamento da

Lei de Terras para os titulares regularizarem os seus direitos, findos os quais não mais podiam reclamar o que quer que fosse.

Em 1995 foi aprovada a “Política Nacional de Terras” – PNT, através da Resolução n.º 10/95, de 17 de Outubro, que constituiu, por assim dizer, o marco para as alterações à legislação de terras que depois se desencadearam.

Um princípio orientador da PNT para a legislação sobre a terra em Moçambique foi assegurar os direitos do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais, bem como promover o investimento e o uso sustentável e equitativo desses recursos.

Como um comando também contido na PNT, é o reconhecimento dos direitos costumeiros e de ocupação de boa-fé sobre a terra e a necessidade da sua protecção.

Tendo como ponto referencial a PNT foram aprovados diversos instrumentos legais a saber:

- **A Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro**, a actual “Lei de Terras”.
- O Regulamento da Lei de Terras aplicável às zonas não abrangidas pelas áreas sob jurisdição dos Municípios com Serviços Municipais de Cadastro”, aprovado em 1998, através do **Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro**.
- O Regulamento aplicável às “áreas de cidade e vila legalmente existentes e nos assentamentos humanos ou aglomerados populacionais com plano de urbanização”, aprovado através do **Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro** – também conhecido como “Regulamento do Solo Urbano”.

Ao longo do processo de implementação da Legislação de Terras foram sendo introduzidas alterações pontuais no Regulamento da Lei de Terras. Nestes termos, para além das actualizações das taxas de DUAT, há a destacar as efectivadas pelos seguintes decretos:

- **Decreto n.º 1/2003, de 18 de Fevereiro**: altera os artigos 20 e 39, referentes ao registo predial e às infracções e penalidades;
- **Decreto n.º 50/2007, de 16 de Outubro**: altera a alínea d) do artigo 35 relativa as competências para aprovar a legalização do DUAT das comunidades;
- **Decreto n.º 43/2010, de 20 de Outubro**: altera o n.º 2 do Artigo 27, relativo aos participantes nas consultas públicas e entidade competente para assinar a respectiva acta.

De igual modo, foram sendo promulgados alguns diplomas legais por via de diplomas ministeriais e resoluções, que directa ou indirectamente têm impacto na administração da terra, como foram os casos:

- Diploma Ministerial n.º 29-A/2000 de 17 de Março - Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras;
- Diploma Ministerial n.º 67/2009 de 17 de Abril - Guião sobre a Organização e o Funcionamento dos Conselhos Locais;
- Diploma Ministerial n.º 144/2010 de 24 de Novembro – que actualiza as taxas do DUAT;

- Diploma Ministerial n.º 158/2011 de 15 de Junho – que fixa os procedimentos a serem seguidos para a realização da consulta comunitária;
- Resolução n.º 70/2008, de 30 de Dezembro – Procedimentos para apresentação e apreciação de propostas de investimento envolvendo extensões de terra superiores a 10.000 hectares;
- Resolução n.º 70/2008, de 30 de Dezembro – Procedimentos para apresentação e apreciação de propostas de investimento envolvendo extensões de terra superiores a 10.000 hectares.
- Diploma Ministerial n.º 181/2010, de 03 de Novembro - Directiva sobre o Processo de Expropriação para Efeitos de Ordenamento Territorial.

4. ANÁLISE DOS DADOS DE TRAMITAÇÃO PROCESSUAL

Feita a análise da tramitação processual dos pedidos de DUAT desde o primeiro estágio da cadeia de tramitação que é, normalmente, a nível do Serviço Distrital das Actividades Económicas (SDAE) ou no de Planeamento e Infra-estruturas, no caso da Província de Maputo. Foi examinado o tempo que os pedidos, quer os formais, quer os de ocupação por normas e práticas costumeiras levam a ser analisados em cada um dos estágios da cadeia. A análise foi feita numa base provincial, incluindo os respectivos distritos. Usando o MS excel, foi feito o *query* dos processos que levaram de 1 a 30 dias; de 1 mês a 3 meses, de 3 a 6 meses; de 6 a 12 meses, de 12 a 24 meses; de 24 a 36 meses e mais de 36 meses, a serem tramitados até ao despacho. Em virtude de nem todos os processos possuírem a data da entrada do pedido nos órgãos distritais, usou-se como ponto de referência, a data da consulta comunitária. O tempo médio foi assim apurado através da diferença entre a data do despacho e a da consulta comunitária. Para permitir analisar outras correlações, foi também calculado o tempo entre a consulta comunitária e o parecer do Administrador do Distrito; entre a data do parecer do Administrador do Distrito e a da entrada do pedido nos SPGC; o tempo entre a entrada do pedido nos SPGC e o parecer do Director Provincial da Agricultura; e finalmente o tempo entre o despacho do Governador e o parecer do DPA. Em cada categoria temporal são analisados o tipo de requerente, isto é, se pessoa singular nacional, pessoa singular estrangeira, pessoa coletiva nacional, pessoa coletiva estrangeira; o género do requerente, no caso de pessoas singulares; a área envolvida e os fins a que destina.

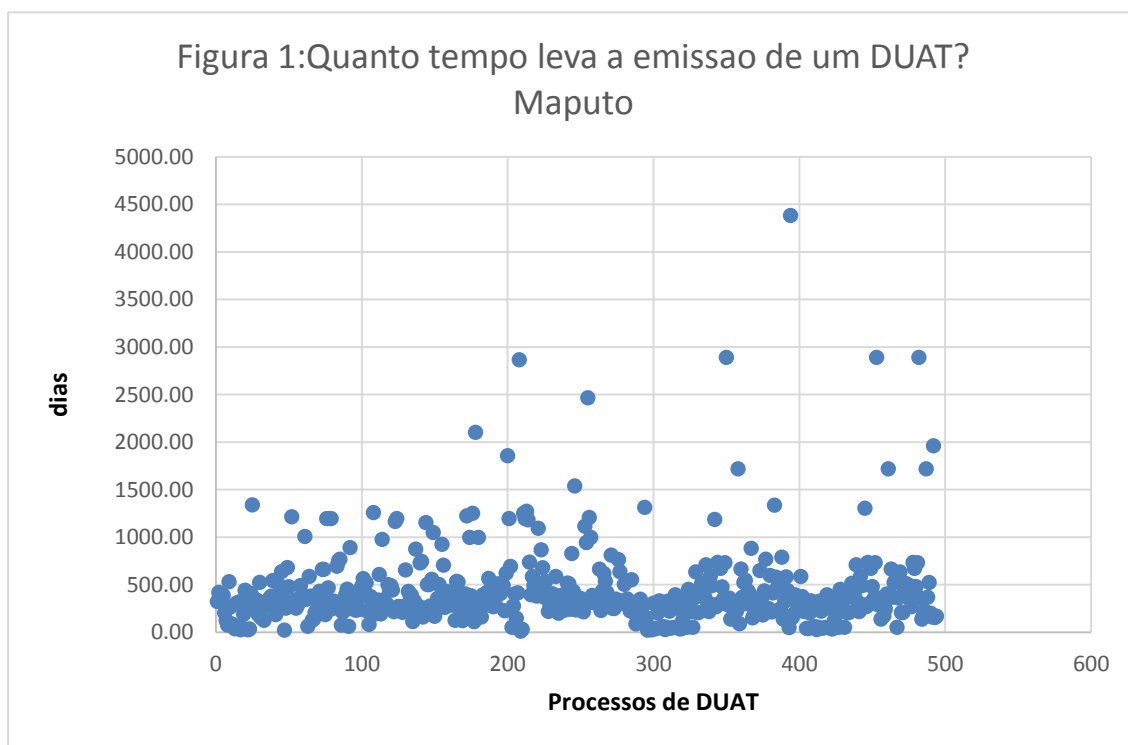
4.1. Província de Maputo

Na Província de Maputo, com um universo de mais de 25 mil processos, foi seleccionada uma amostra inicial de 623 processos, portanto um tamanho superior aos 394 necessários, segundo fórmulas estatísticas universalmente aceites. Pelas razões acima expostas, foi necessário fazer limpeza, tendo sido realmente usados 494 processos.

Em média, os pedidos de DUAT na Província levaram 441,29 dias (14,71 meses) a serem tramitados até ao despacho. Não existe nenhuma correlação entre o tempo de tramitação processual e o tamanho do terreno, a julgar pelo facto de pequenas parcelas terem demorado tanto quanto ou ainda mais que as que têm maiores áreas. Igualmente não foi detectada nenhuma correlação tipo de actividade-tempo de tramitação e nem tipo de requerente-tempo

de tramitação. Não foram pesquisados dados para estabelecer qualquer relação entre o estatuto social do requerente e o tempo de tramitação, embora depoimentos dos participantes tenham apontado pressão por parte de certos círculos de poder para emissão de parecer no mesmo dia em que os pedidos eram recebidos.

Na Província de Maputo não foi feita a desagregação em género pelo que não será possível dizer o sexo do requerente ou titular do DUAT. A figura 1 ilustra a distribuição dos processos pelo seu tempo de tramitação.



Fonte: Pesquisa dos processos de DUAT na província de Maputo

Dos 494 processos usados, apenas 8 foram autorizados num espaço de tempo dentro 1 e 30 dias, 4 dos quais destinados a habitação; 2 para fins sociais e 2 para agropecuária; e todos pertencentes a pessoas singulares nacionais. O tempo mais curto em que um DUAT foi autorizado foi de 13 dias, e se refere a uma área de 2 ha, destinada a habitação.

Com uma duração dentre 30 e 90 dias, foram analisados 46 processos, cuja finalidade é das mais variadas desde habitação, agropecuária, entre outras. Todos os DUATs recaindo nesta escala são titulados por pessoas singulares nacionais.

Entre 90 e 180 dias de duração constam 31 DUATs, de igual modo para vários fins, isto é, habitação, comércio, agricultura, etc. Todos os titulares, excepto dois, são pessoas singulares ou colectivas nacionais. As áreas variam de mil e poucos metros quadrados a milhares de hectares, sendo a maior delas, de 8.000 ha, pertencente a uma pessoa colectiva estrangeira e destinada a pecuária.

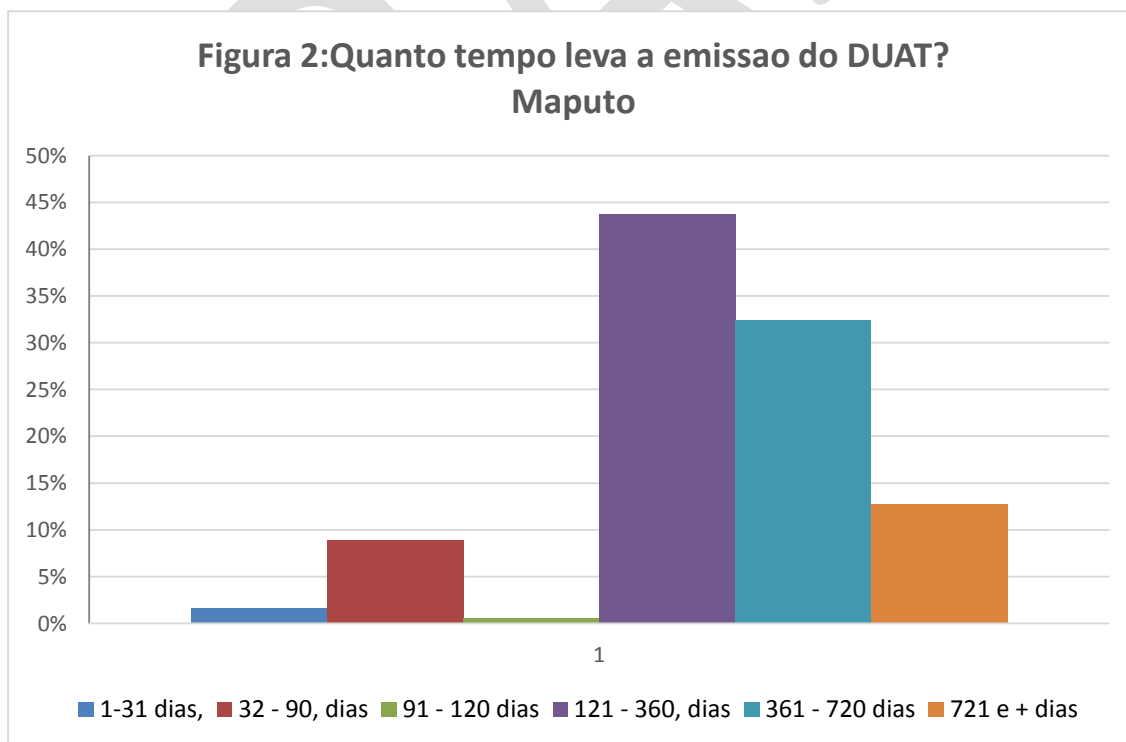
Em relação aos pedidos que duraram mais do que seis meses mas menos do que um ano, temos 191 processos, e tal como nos outros casos, o tempo não tem nenhuma relação com a área pedida porquanto se encontram no mesmo pacote áreas para habitação, com menos de

um quarto de hectare. O grosso das áreas grandes, no entanto, é para a agricultura, agropecuária e pecuária.

Com a duração entre 1 e 2 anos, foram registados 152 processos. As áreas autorizadas neste intervalo temporal variam entre 300 m² (0,03 ha) e 500 hectares. Não existe clara correlação entre o tamanho da parcela e o tempo de tramitação processual; entre a actividade e o tempo da tramitação; tipo de requerente e o tempo de tramitação; nacionalidade do requerente e o tempo de tramitação processual.

Com uma duração de 2 a 3 anos foram analisados 28 processos, com áreas que vão desde 1200 m² (0,12 ha) até 1.000 ha e com uma duração acima dos 3 anos foram analisados 29 processos. As áreas envolvidas variam de 600 m² (0,06 ha) a 3.120 ha. Não existe clara correlação entre o tempo de tramitação processual e a área do terreno, embora em condições normais devesse existir, mormente para aqueles pedidos que são da competência das entidades de nível central, nomeadamente o Ministro da Agricultura e o Conselho de Ministros. Coincidentemente no período em análise, há duas áreas extensas (de 1.750 e 3.120 ha) que têm certa correlação com o tempo da sua tramitação.

Porém, ela mostra, por exemplo, uma área de apenas 0,75 ha, cuja tramitação levou mais tempo que a de 600 m² (0,06 ha). De facto, aquele pedido começou em 2001 a ser tramitado, houve um interregno em 2002, tendo sido retomado e despachado em 2013. As razões por detrás dessa longa espera desconhecem-se, podendo-se especular o facto de, num dado momento neste intervalo, por decisão governamental, ter sido interrompida a autorização de DUATs na Província de Maputo. A Figura 2 é ilustrativa.



Fonte: Pesquisa dos processos de DUAT na província de Maputo

Em termos de escala temporal, a figura a seguir mostra o tempo médio de tramitação entre os vários estágios da cadeia de tramitação processual, desde a consulta até ao despacho da entidade competente, isto é, Governador Provincial ou Ministro da Agricultura ou Conselho de Ministros.

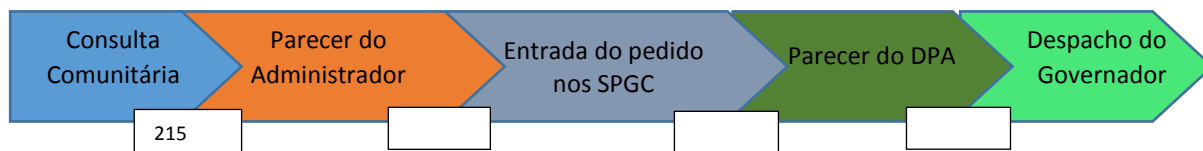


Figura 3: Duração média da tramitação entre os estágios da cadeia em Maputo (em dias)

4.2. Província de Sofala

Na Província de Sofala, o tempo médio de tramitação é de 379 dias (cerca de um ano). No entanto, é importante referenciar que esta média é enganadora pois o tempo de tramitação dos pedidos de DUAT é bastante variável. Na verdade, o mesmo varia desde um mínimo de 50 dias até um máximo de 5 anos e 3 meses. Portanto, só através do tempo médio não se pode captar a real situação intrínseca associada à tramitação do DUAT.

A área do processo que demorou 50 dias é de 500 ha e se destina à pecuária; ao passo que a que levou mais de 5 anos tem 1.000 ha e se destinava à agricultura.

Dos 496 processos de Sofala, selecionados aleatoriamente para amostragem, cerca de 43% foram excluídos do processo de cálculo, porquanto não tinham as datas das etapas críticas da cadeia de tramitação que permitissem calcular a duração média do processo de obtenção do DUAT. Nesta conformidade foram considerados para efeitos de cálculo 281 processos, dos quais 2 levaram entre 1 e 30 dias, concretamente 19 e 29 dias; 9 levaram entre 30 e 90 dias, exactamente entre 50 e 80 dias, sendo que o que levou 50 dias tem 500 ha e é para pecuária e o de maior duração tem 77 ha, destinado à agricultura. O processo de 500 ha é titulado por uma pessoa colectiva nacional, enquanto o segundo pertence a pessoa singular nacional. Com efeito, este último pedido teve a consulta comunitária no dia 29/5/2013 e foi despachado a 17/08/2013.

Da amostra de Sofala resultante após retirada daqueles com dados incompletos da cadeia, 47 processos foram tramitados num período que vai de 90 a 180 dias, sendo o menor tempo de 92 dias e o mais longo neste intervalo, de 179 dias. Em termos de desagregação do género, apenas um processo é titulado por pessoa singular do sexo feminino.

As áreas dos terrenos variam de 0,61 ha até 10.000 hectares, sendo que o processo de maior área neste grupo foi despachado em 100 dias e se localiza no Distrito de Muanza, e o de menor área em 167 dias e se situa no Distrito de Cheringoma. Ainda dentro do conjunto dos DUATS tramitados no espaço de menos de 3 a 6 meses, três são titulados por estrangeiros, um dos quais com 1.000 ha, e se destina à pecuária e os outros dois com 700 ha, para agricultura.

Nota-se claramente que não existe correlação entre o tamanho da parcela e o tempo de tramitação, visto que há pedidos de menores áreas cuja tramitação durou mais que as de maiores áreas.

Em relação aos pedidos que levaram entre 6 meses e 1 ano para terem despacho, foram 90 processos. As áreas envolvidas igualmente variam de alguns metros quadrados até 2.399 ha,

pelo que, como em casos acima explorados, não existe nenhuma relação entre o tempo e a área pedida, porquanto constam processos com menos de 1 hectare que demoraram tanto quanto os de centenas ou mesmo milhares de hectares. Dos 90 DUATs cuja autorização demorou entre 6 meses e um ano, 23 são titulados por pessoas singulares de sexo feminino, e 8 são pertença de pessoas singulares e colectivas estrangeiras.

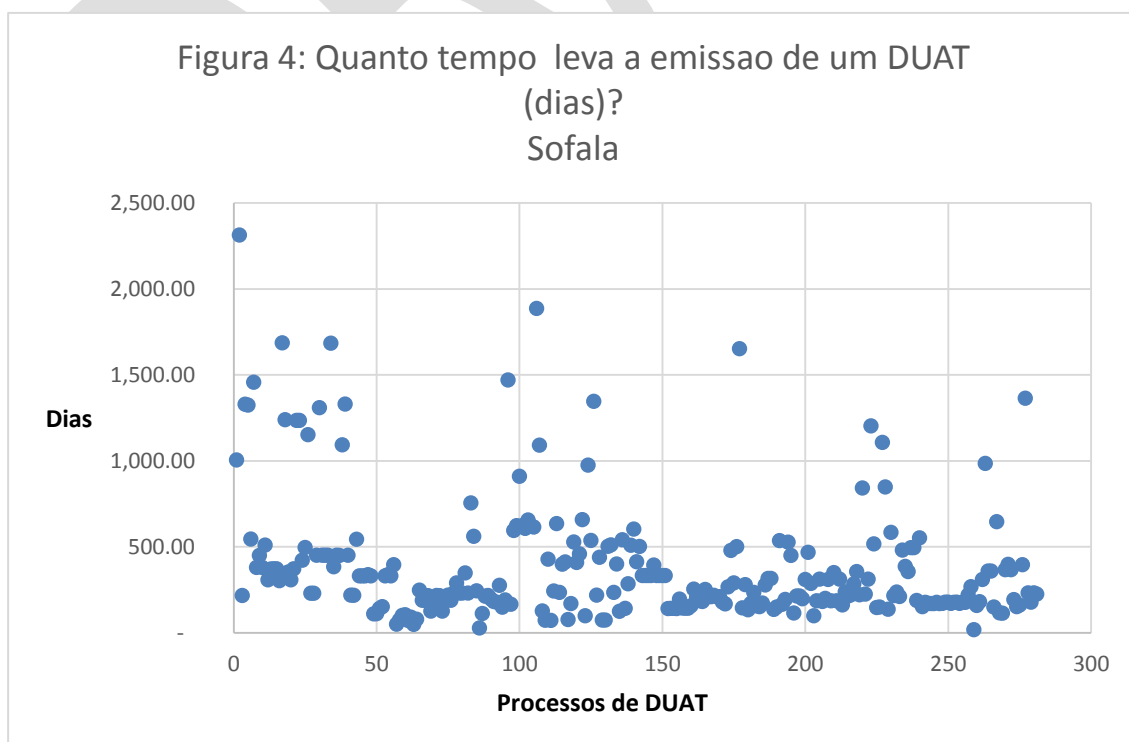
Subindo na escala temporal, encontramos 55 processos que demoraram entre 1 e 2 anos para terem despacho da entidade competente. Mais uma vez não se vislumbra qualquer correlação entre o tempo de tramitação processual e a área envolvida, pois igualmente aparecem DUATs com menos de meio hectare a levarem o mesmo tempo que os de centenas de hectares. Deste conjunto de DUATs, 9 foram atribuídos a mulheres e 2 a empresas estrangeiras.

Dos processos analisados que levaram mais de 2 e menos de 3 anos a serem tramitados, foram escrutinados 3, sendo que 1 foi atribuído a pessoa singular. Duas das áreas envolvidas são de 500 ha e a terceira é de 12 ha, sendo a actividade a que se destinam, a pecuária para uma das de 500 e agropecuária para as outras duas.

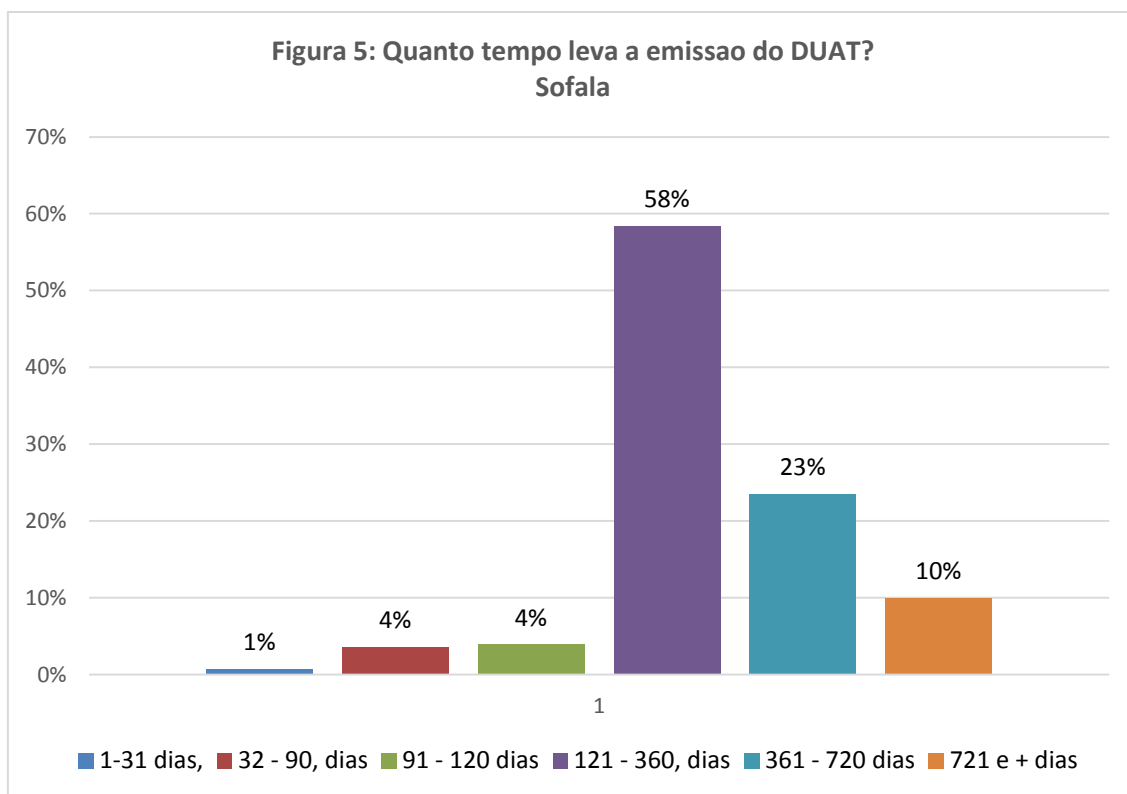
Os dados disponíveis não denotam nenhuma correlação entre a área e o tempo de tramitação nem entre a actividade e o tempo de tramitação.

Com uma duração superior a 3 anos foram arrolados 14 processos, cujas áreas variam de 2 ha até 1.000 ha. A área dos 2 ha pertence a pessoa singular nacional e destina-se ao turismo e a dos 1.000 ha é para agricultura e é titulada por pessoa colectiva estrangeira.

Pelos dados conclui-se facilmente que não existe nenhuma correlação entre área-tempo de tramitação; tipo de requerente-tempo de tramitação; finalidade-tempo de tramitação; género-tempo de tramitação, origem-tempo de tramitação em todas as categorias da escala temporal analisadas. A distribuição dos processos concluídos pelo tempo na província de Sofala estão ilustrados nas Figuras 4 e 5.

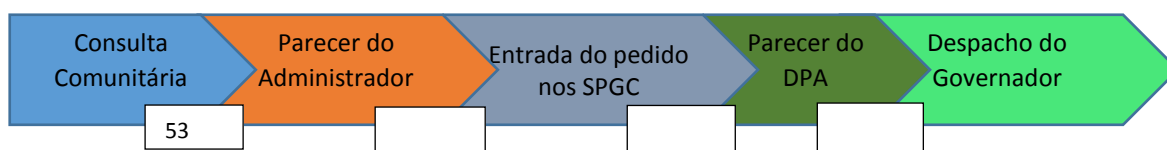


Fonte: Pesquisa dos processos dos DUAT



Fonte: Pesquisa dos processos dos DUAT

O tempo médio entre a data da consulta comunitária e o parecer do Administrador de Distrito é de 53,15 dias; entre o parecer do Administrador e a data da entrada¹ do pedido nos SPGC foi de 184,97 dias; e a duração do processo desde a entrada nos SPGC e o parecer do DPA foi de 123,50 dias (Figura abaixo). O tempo médio entre o parecer do DPA e o despacho do Governador Provincial é de 34,57 dias. Note-se que este tempo foi influenciado por alguns *outliers* que não nos é possível explicar neste momento, pois os mesmos podem resultar de erros no preenchimento das fichas; datas que não correspondem à realidade nos processos; ou outros motivos. Em condições normais, este tempo devia ser da ordem de dias ou no máximo até 2 semanas, porquanto após a informação técnica prestada pelos SPGC, apenas cabe ao DPA levar, amiúde, em mão, o processo para despacho do Governador. Pode, entretanto, acontecer que o Governador esteja com agenda carregada e não tenha espaço para despachar com o DPA ou este igualmente esteja com a agenda cheia e, por conseguinte não solicite audiência de despacho ao Governador.



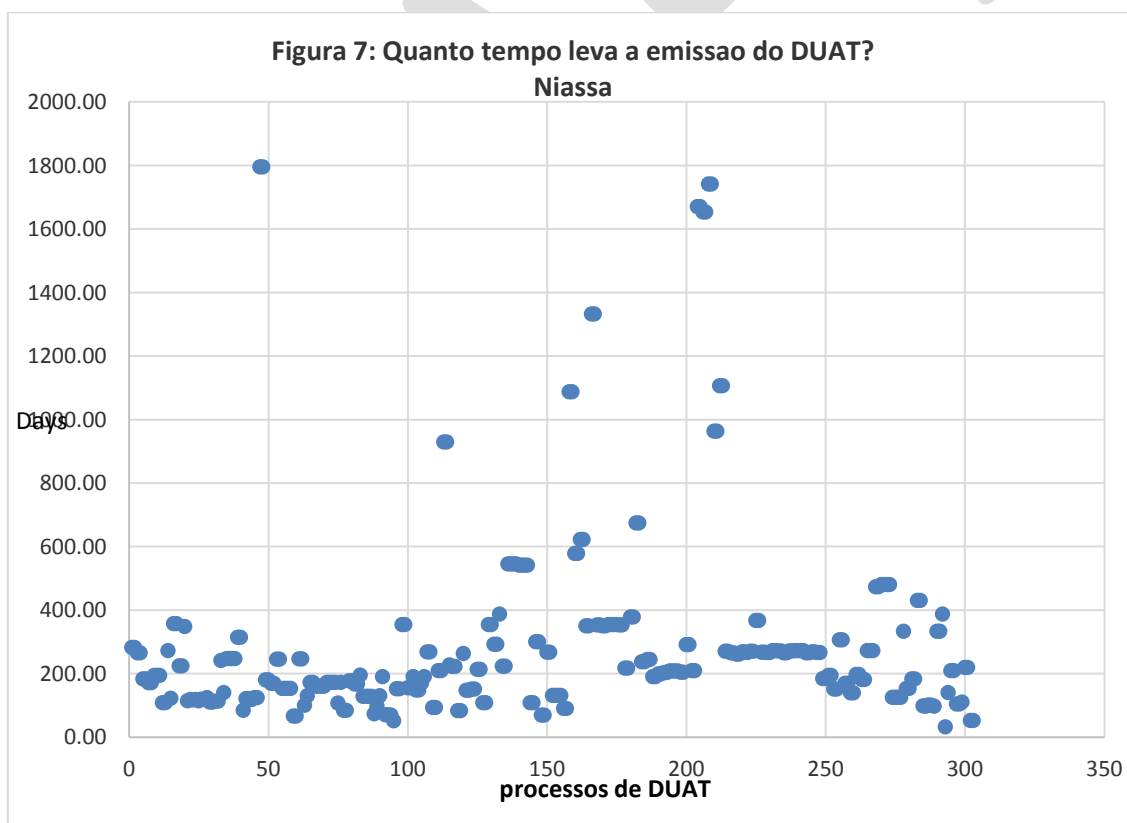
¹ Para efeitos do presente estudo, a data de entrada do pedido considera-se a mesma de abertura do processo, embora nalguns casos não coincidam

Figura 6: Escala temporal da tramitação do DUAT em Sofala

4.3. Província de Niassa

Na Província do Niassa, à semelhança de Maputo, a maioria dos processos analisados não tem informação sobre a data de entrada do pedido na primeira instituição pública da cadeia de tramitação processual, concretamente a nível do Distrito. Por conseguinte, o tempo de tramitação foi determinado com base na data da consulta comunitária, ou seja, o tempo transcorrido entre a data da consulta e o despacho pela entidade competente. Após a eliminação dos processos com datas das etapas críticas em falta, restaram 303, os quais foram usados para a presente análise. Note que para efeitos comparativos os dados da província do Niassa tem o tamanho da amostra relativamente maior, sendo recomendável certa prudência na comparação das estatísticas das diferentes províncias.

O tempo de tramitação processual no Niassa não difere tanto do das outras províncias. Na verdade, o tempo médio que os processos levaram a serem tramitados até à data do despacho foi de 296 dias (cerca de 10 meses). De novo, esta média não reflecte a realidade no terreno pois há uma grande variação entre o tempo mínimo e o máximo. Há processos que levaram um mínimo de 33 dias e um máximo de 5 anos (60 meses). Figura 7 é ilustrativa.



Fonte: Pesquisa dos processos de DUAT

De uma amostra total válida de 303 processos, 16 foram despachados num período entre 30 e 90 dias, dos quais 5 são titulados por pessoas colectivas estrangeiras e 11 por pessoas singulares e colectivas nacionais. Neste grupo não existe nenhum processo pertencente a pessoa singular do sexo feminino. As áreas envolvidas variam de algumas centenas de metros

quadrados até milhares de hectares. A menor é de 0,1ha e a sua tramitação durou 52 dias; enquanto a maior, com 5.615 ha, a sua tramitação levou 33 dias.

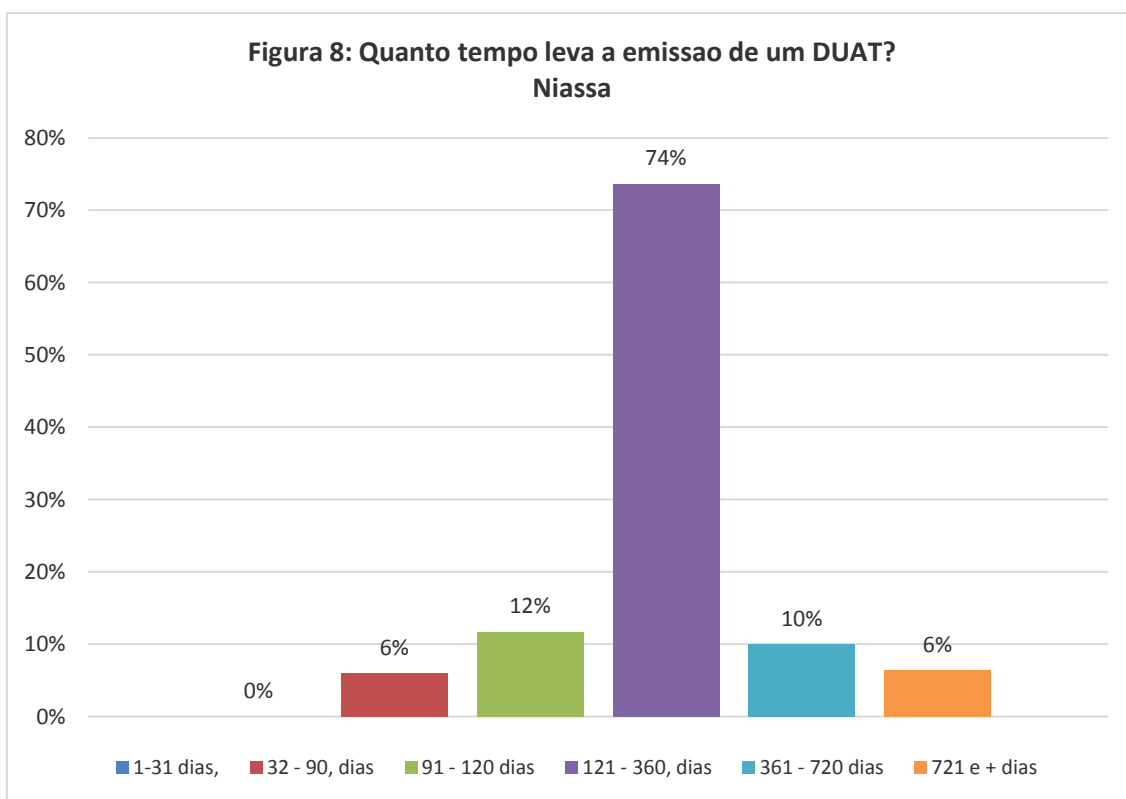
Com o tempo de tramitação superior a 3 meses mas inferior ou igual a 6 meses, foram autorizados 97 pedidos, sendo que 9 pertencem a mulheres e 2 a estrangeiros. As finalidades são das mais diversas, desde habitação, habitação de veraneio, agricultura, plantações florestais (Gráfico em anexo).

Com uma duração superior a seis meses e inferior ou igual a um ano, foram registados 143 processos autorizados, onde 21 deles são titulados por pessoas singulares nacionais de sexo feminino. Deste conjunto de processos, 9 são pertença de pessoas colectivas estrangeiras e 2 de pessoas singulares também estrangeiras. As actividades previstas são das mais variadas desde comércio, agricultura, pecuária, turismo, plantações florestais, entre outras. As suas áreas também vão desde algumas centenas de metros quadrados até mil hectares, sendo a menor de 0,0221 ha e destinada à habitação, enquanto a maior é de 1.000 ha, e é para plantações florestais. Em termos da duração da tramitação, a de menor área levou 264 dias, ao passo que a tramitação de 2 dos 4 processos com 1.000 ha durou 214 dias e a dos outros 2, 355 dias.

Os processos que levaram entre 1 e 2 anos a serem tramitados foram analisados 28, destinados à agricultura, pecuária, agropecuária, indústria, comércio, entre outras actividades. As áreas variam de um mínimo de 0.0221 ha (221 m²) destinados à construção de uma habitação até um máximo de 10.000 hectares, destinados à Fazenda do Bravio. Neste pacote vislumbram-se pedidos com pequenas áreas que duraram pouco mais de um ano e outros de áreas menores que levaram mais de 20 meses. Por exemplo, o pedido dos 221 m² levou 8,8 meses a ser tramitado, ao passo que o dos 10.000 hectares levou 12 meses e 28 dias.

Entre 2 e 3 anos de duração foram arrolados 6 processos e as respectivas áreas de 0.04 ha e 1.000 ha. Os pedidos de 0.04 ha foram para a instalação de antenas da TDM enquanto os de 1.000 ha foram para a prática da agricultura e pertencem a pessoas colectivas estrangeiras.

Com uma duração de tramitação superior a 3 anos foram analisados 21 processos, cuja finalidade é das mais variadas. Aqui, coincidentemente, nota-se alguma correlação entre a área pedida e a duração da tramitação. Por exemplo, constata-se um caso de um pedido de DUAT de 1.000 hectares, cuja tramitação durou 59 meses e 26 dias.



Não se denota qualquer correlação entre as outras variáveis (ie, finalidade do terreno, tipo de requerente, género de requerente e origem do requerente) e o tempo de tramitação.

Em termos de detecção dos nós de estrangulamento no processo, o gráfico a seguir (Figura 9) indica os tempos entre cada nível da cadeia, na província do Niassa.

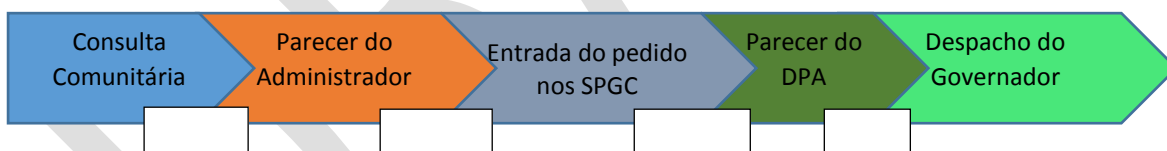


Figura 9: Escala temporal da tramitação do DUAT no Niassa (tempo médio em dias)

5. CONFLITOS DE TERRAS E SUAS CAUSAS

As respostas às questões sobre conflitos foram sistematizadas por tipo de questão e por província. Os formandos foram solicitados a indicar:

- i. Causas fundamentais dos conflitos;
- ii. Os tipos de conflitos mais comuns nos distritos e nas províncias;
- iii. O número aproximado de conflitos registado em cada província nos últimos cinco anos;

Em relação às causas fundamentais dos conflitos, os formandos foram solicitados a designar as mais frequentes com destaque para as seguintes:

- a. Fraco conhecimento da legislação de terras;

- b. Má-fé dos titulares do DUAT;
- c. Desconhecimento dos limites ou da titularidade original (caso de herdeiros cujos progenitores tinham cedido/recebido a terra por empréstimo);
- d. Práticas corruptas por parte de alguns oficiais da administração de terras, com o intuito de favorecer uma das partes em troca de algo;
- e. Erro técnico no processo de demarcação com origem no sistema de referência usado ou instrumentos topográficos defeituosos não previamente testados e calibrados;
- f. Conluio entre os agentes de administração de terras e uma das partes em conflito;
- g. Pedido de vastas extensões de terra que não raras vezes envolvem mais do que uma comunidade;
- h. Práticas corruptas por parte de alguns líderes comunitários, dando luz verde a um investidor ignorando os interesses dos seus liderados;
- i. Consultas comunitárias forjadas

Sobre a tipologia dos conflitos mais comuns, os respondentes tinham que selecionar dentre a seguinte:

- a. Intrafamiliar/clã – entre membros da mesma família, p.ex. Irmãos que disputam uma parcela de terra após a morte dos progenitores; ou entre os herdeiros e outros parentes directos tais como tios;
- b. Intracomunitário – entre membros da mesma comunidade, p.ex. entre vizinhos sobre o limite comum das parcelas ou mesmo sobre a titularidade de parcela;
- c. Intercomunitário – disputa entre duas comunidades vizinhas, sobre o limite da terra de cada uma das comunidades;
- d. Extracomunitário – disputa entre uma comunidade e um investidor privado;
- e. Invasão pelas comunidades – Devido à ociosidade das parcelas e, por conseguinte, propensas à ocupação por estranhos.

No que respeita ao número de conflitos registados nos últimos cinco anos, os respondentes foram solicitados a designar com base nos seguintes parâmetros: 0; 1 a 3; 4 a 7 e mais de 7.

Abaixo se descrevem as causas fundamentais dos conflitos, os mais comuns bem como o número aproximado dos conflitos que ocorreram em cada província nos últimos cinco anos.

5.1. Causas fundamentais dos conflitos

Os respondentes forneceram reações diversificadas no que toca às causas dos conflitos, com uns a admitir responsabilidade dos oficiais de administração de terras, outros a atribuir esta culpa aos líderes comunitários, enquanto outros ainda acharam haver conluio entre os administradores de terras e os requerentes do DUAT. Em termos provinciais, as reações foram as seguintes:

5.1.1. Província de Maputo

O fraco conhecimento da legislação como causa principal dos conflitos de terras recolheu consenso de 23,1% dos respondentes ao questionário; outros 23,1% estão de acordo mas não completamente que o fraco conhecimento da legislação seja a causa; 46,2% estão pouco de acordo, enquanto 7,7% discordam por completo dessa conclusão.

Em relação à má-fé como razão subjacente fulcral aos conflitos, 23,1% estão muito de acordo que sim; 53,8% concordam em certa medida; 15,4% estão pouco de acordo; e os restantes 7,7% refutam redondamente essa ideia.

No concernente à possibilidade de os conflitos resultarem do desconhecimento dos limites ou da titularidade original da parcela, 7,7% concordam em pleno que pode estar na origem dos conflitos; 15,4% concordam mas com reservas; 61,5% estão pouco convencidos que isso possa estar no cerne dos conflitos; enquanto 15,4% batem com o pé chão, afastando por completo essa possibilidade.

Sobre a corrupção dos oficiais e técnicos da administração de terras como estando na origem dos conflitos, 61,6% concordam que sim; 23,1% têm certas reservas; enquanto 15,4% não concordam nem tão pouco. Relativamente aos erros técnicos no processo de demarcação resultantes do próprio técnico ou do uso de instrumentos não devidamente calibrados, 30,8% admitem como uma das causas, outros 30,8% estão pouco de acordo, mas 23,1% negam redondamente que isso possa contribuir para os conflitos. Quanto à conivência dos administradores de terras com uma das partes em conflito, 7,7% estão completamente de acordo que isso acontece; 23,1% também concordam mas não completamente; 38,4% pouco de acordo com esse posicionamento e finalmente 30,8% discordam veementemente.

Mas já com relação à corrupção praticada pelos líderes comunitários, prestando informação falsa sobre a ocupação do terreno, 30,8% concordam plenamente que isso acontece; 46,2% também concordam embora não completamente; 15,4% estão pouco de acordo e 7,7% não concordam nem tão pouco. No mesmo diapasão estão as consultas forjadas, em relação às quais 30,8% concordam completamente que contribuem para os conflitos; outros 30,8% concordam se bem que não completamente; 30,8% estão pouco de acordo com tal ajuizamento e 7,7% nem tão pouco.

Quanto ao pedido de vastas extensões de terras envolvendo mais do que uma comunidade, os respondentes acham que tem o seu quinhão nos conflitos, pois é possível não encontrar populações ao longo da extensão territorial. Nesta altura, o titular acorda e começa a querer expulsar os usuários do seu terreno, o que degenera em conflito. Assim, 30,8% estão completamente de acordo que extensões de terra envolvendo mais do que uma comunidade têm propensão para gerar conflitos; outros 30,8% concordam embora não completamente que sim; outros 30,8% pouco acreditam que haja relação entre grandes extensões de terras e conflitos; e finalmente 7,7% não concordam nem tao pouco.

Tabela 2: Causas de conflitos em Maputo

	Discordo (1)	Pouco de acordo (2)	De acordo (3)	Completamente de acordo (4)
a	1=7,7%	6=46,2%	3=23,1%	3=23,1%
b	1=7,7	2=15,4	7=53,8	3=23,1
c	2=15,4	8=61,5	2=15,4	1=7,7
d	2=15,4	3=23,1	4=30,8	4=30,8
e	3=23,1	4=30,8	2=15,4	2=15,4
f	4=30,8	5=38,4	3=23,1	1=7,7
g	1=7,7	2=15,4	6=46,2	4=30,8
h	1=7,7	2=15,4	5=38,4	5=38,4
i	1=7,7	4=30,8	4=30,8	4=30,8

5.1.2. Província de Sofala

Na Província de Sofala, 23,1% dos respondentes que devolveram os questionários acham que o fraco conhecimento da legislação constitui um dos mais importantes factores causadores dos

conflitos; 73,9% concordam embora não completamente; por outro lado, 17,4% estão pouco de acordo, e ninguém disse discordar por completo.

A má-fé por parte de alguns titulares do DUAT, isto é, a intenção de uma das partes usurpar o terreno da outra, foi apontado pelos participantes como sendo um dos contribuintes na onda de conflitos de terra, onde 65,2% estão completamente de acordo que essa é uma das razões, 13,0% estão de acordo mas não inteiramente; e 21,7% pouco concordam que essa seja uma das razões subjacentes aos conflitos de terras.

Outra das razões de conflitos que amiúde ocorrem um pouco por todo o País relaciona-se com o facto de, a nível das comunidades, as pessoas darem por empréstimo, aos familiares ou vizinhos, uma porção de terreno. Acontece, entretanto quando estes morrem, os herdeiros entram em disputa do terreno dado por empréstimo. Algumas disputas resultam por desconhecimento dos limites ou da titularidade original do mesmo pelos herdeiros. Em relação a este assunto, os respondentes tiveram um misto de sentimentos. Com efeito, 34,8% acham que é razão bastante para causar conflitos; outros concordam mas não por completo; outros 17,4% ainda estão pouco de acordo; e finalmente 4,3% refutam inteiramente essa justificativa.

No que toca às práticas corruptas por parte de alguns oficiais de administração de terras visando favorecer uma das partes, 30,4% não têm reservas que haja esse comportamento; mas 34,8% denotam reservas; 17,4% estão pouco de acordo; ao passo que outros 17,4% discordam de todo.

A cartografia do País foi toda ela construída com base em sistemas de referência locais, com a origem das coordenadas em Tete, se bem que inicialmente também tivessem sido usados os datuns de Maputo e Madzansua. Com o advento de GNSS, os sistemas de referência deixaram de ser locais e passaram a ser globais e geocêntricos. Felizmente, esses aparelhos podem ser programados para medir com base em qualquer sistema de referência (elipsoide) e essa versatilidade pode resultar em “desastre” se devida atenção não for prestada na planificação da missão de campo, durante as próprias observações de campo ou no processo de descarga de dados. Quer dizer, se se fizerem as observações com o aparelho programado para um determinado sistema de referência, ao projectar, se este for diferente do do mapa em uso, as parcelas assim levantadas ficarão deslocadas.

Nesta conformidade, 8,7% dos respondentes admitem inteiramente essa possibilidade; 30,4% concordam embora não por completo que alguns conflitos resultem de erro técnico no processo de demarcação; 39,1% estão pouco de acordo e 21,7% nem tão pouco admitem essa possibilidade.

A possibilidade de conluio entre os oficiais e uma das partes interessadas no terreno mereceu observação dos respondentes. 13% dos respondentes disseram estar totalmente de acordo que tal comportamento contribui para a ocorrência de conflitos; 43,5% concordam em certa medida que constitui uma das causas; 21,7% mostraram-se pouco de acordo com o posicionamento; e os restantes 21,7% porém, discordam completamente.

Os participantes na capacitação em Sofala reconheceram que o pedido de vastas extensões de terra envolvendo mais do que uma comunidade ocasione conflitos. Na verdade, 34,8% mostraram-se completamente de acordo que vastas terras tenham impacto nas populações de uma ou doutra comunidade envolvida e daí conflitos de terras; 43,5% concordam se bem que não completamente que vastas extensões de terras constituam fonte de conflitos; 21,7% estão pouco de acordo e 4,3% discordam por completo.

Os líderes comunitários, na opinião dos participantes no estudo têm uma grande dose na deflagração de conflitos de terras, ao validar consultas com pessoas não legítimas para o efeito a troco de valores ou por outros motivos. Sobre este aspeto, 43,5% concordam por inteiro que tal prática, por parte dos líderes comunitários, existe; 34,8% também concordam mas com reticências; 8,7% estão pouco de acordo com essa qualificação e 13,0% não concordam nem tão pouco. As consultas forjadas estão associadas às práticas corruptas quer dos líderes comunitários quer dos oficiais e técnicos de administração de terras. Neste domínio, 30,4% concordam plenamente; 34,8% concordam mas com reservas; 8,7% mais discordam do que concordam e 21,7% discordam da ideia por completo.

Tabela 3: Causas de conflitos em Sofala

	Discordo (1)	Pouco de acordo (2)	De acordo (3)	Completamente de acordo (4)
a	-	4=17,4%	17=73,9%	3=13,0%
b	-	5=21,7	3=13,0	15=65,2
c	1=4,3	4=17,4	10=43,5	8=34,8
d	4=17,4	4=17,4	8=34,8	7=30,4
e	5=21,7	9=39,1	7=30,4	2=8,7
f	5=21,7	5=21,7	10=43,5	3=13,0
g	1=4,3	3=13,0	10=43,5	8=34,8
h	3=13,0	2=8,7	8=34,8	10=43,5
i	5=21,7	2=8,7	8=34,8	7=30,4

5.1.3. Província de Niassa

Na Província de Niassa (Tabela 4), 41% dos respondentes estão completamente de acordo que o fraco conhecimento da legislação de terras é a causa mais comum; 16,7% concordam mas completamente que seja o desconhecimento da legislação; outros 16,7% estão pouco de acordo que essa seja a causa mais importante. Por outro lado, 25% discordam que as causas principais tenham a ver com o desconhecimento da legislação.

Sobre se a origem dos conflitos é a má-fé dos titulares do DUAT, ao tentar usurpar a terra de outrem, 16,7% estão muito de acordo; mas o grosso (41,7%) são dos que estão simplesmente de acordo; 25% estão pouco de acordo e os restantes 16,7% discordam desse posicionamento.

No que tange ao desconhecimento dos limites da parcela, apenas 8,3% estão muito de acordo; 50% concordam com a ideia; 33,3% estão pouco de acordo e 8,3% não concordam com esse ponto de vista.

Em relação às práticas corruptas de alguns oficiais de administração como estão no cerne dos conflitos, 41,7% estão muito de acordo; 25% estão simplesmente de acordo; 16,7% pouco de acordo e os restantes 8,3% não concordam que os conflitos resultem grandemente por corrupção dos técnicos e dirigentes da administração de terras.

Quanto à questão se o erro técnico pode ser a principal causa dos conflitos, 8,3% estão completamente de acordo que esta é a principal causa; outros 8,3% concordam mas não completamente que aquela seja uma das causas dos conflitos de terras; 33,3% estão pouco de

acordo, enquanto 25% discordam completamente que isso seja um dos contribuintes principais nos conflitos.

Em relação à questão se os conflitos resultavam fundamentalmente de conluio entre os oficiais de administração de terras e uma das partes interessadas no terreno, as respostas são bastante divergentes. Com efeito, 16,7% disseram-se completamente de acordo que essa seja uma das causas; 8,3% estão mas não completamente de acordo; 50% estão pouco de acordo, enquanto 8,3% discordam por completo dessa afirmação.

No concernente à questão de se o pedido de vastas extensões de terra que envolvem mais do que uma comunidade pode ser uma das causas fundamentais, notamos de novo um misto de sentimentos. Quer dizer, 16,7% estão completamente de acordo; 41,7% de acordo mas não por completo; 16,7% abstiveram-se de tomar qualquer posição sobre o assunto; e 25% discordam da sugestão por completo.

Sobre as práticas corruptas de alguns líderes comunitários, que dão luz verde sem envolver pessoas relevantes da sua comunidade, 25% concordam completamente que esse procedimento contribui para os conflitos; outros 25% concordam mas não completamente; 16,7% estão pouco de acordo e outros 16,7% refutam essa ideia. Existem outros 16,7% que não se definiram.

Por último, sobre se os conflitos tinham a ver com consultas forjadas, nem todos os respondentes deram as suas opiniões. Dos que responderam a esta questão, 8,3% disseram-se completamente de acordo; 16,7% de acordo mas não completamente; 50% pouco de acordo e 8,3% discordam por completo.

Tabela 4: Causas de conflitos em Niassa

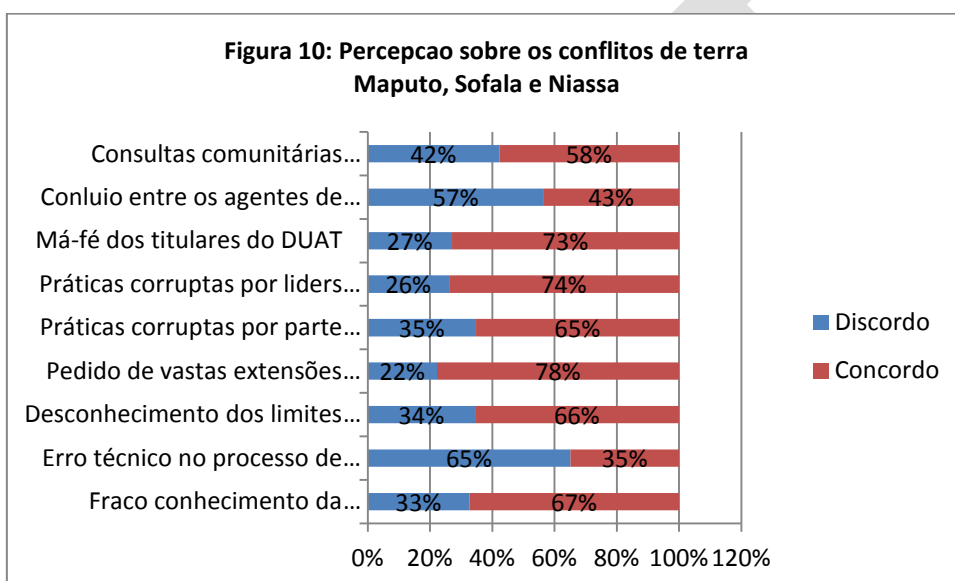
	Discorda (1)	Pouco de acordo (2)	De acordo (3)	Completamente de acordo (4)
a	3=25%	2=16.7%	2=16.7%	5 =41.7%
b	2=16.7	3=25	5=41.7	2=16.7
c	1=8.3	4=33.3	6=50	1=8.3
d	1=8.3	2=16.7	3=25	41.7
e	3=25	33.3	1=8.3	1=8.3
f	1=8.3	6=50	1=8.3	2=16.7
g	3=25	-	5=41.7	2=16.7
h	2=16.7	2=16.7	3=25	3=25
i	1=8.3	6=50	2=16.7	1=8.3

5.2. Tipos de conflitos mais comuns

Com base na tipologia supra-descrita, foram nomeados os conflitos mais comuns em cada uma das três províncias estudadas. Os respondentes foram solicitados a categorizar a ocorrência em raros, por vezes, frequentes e muito frequentes. De recordar que a tipologia incluía (i) intrafamiliares (entre membros da mesma família); (ii) intracomunitário (entre membros da mesma comunidade); (iii) intercomunitário (disputa entre duas comunidades); (iv) extracomunitário (disputa entre uma comunidade ou membro da comunidade e um investidor privado); (v) invasão de terreno de investidor privado pelas comunidades (com mesmos actores que na alínea anterior, mas com causas diferentes). Não foi fornecida nenhuma

legenda sobre o que significa raros, por vezes, frequentes ou muito frequentes visto a questão seguinte tratar desta matéria de quantificação dos conflitos.

Percepções sobre as prováveis causas de conflito de terra variam conforme indicado pelos formandos. Os principais actores suspeitos de contribuir/ induzir a praticas que resultam em conflitos de terra são funcionários da administração da terra e líderes comunitários que embarcam em más práticas de conluio entre os administradores de terras e os recorrentes (os que solicitam) o DUAT. Muito embora se reconheça as limitações de dados, informação recolhida sugere que tanto a capacidade como as questões de corrupção são os principais factores subjacentes a conflitos de terra. A figura 10 ilustra o padrão de respostas.



Fonte: Inquérito aos formandos

5.2.1. Província de Maputo

Na Província de Maputo, os respondentes não caracterizaram os conflitos intrafamiliares de muito frequentes, quiçá por não ter sido fornecida a chave de cada categoria de conflito. De qualquer modo, 7,7% dos respondentes indicaram serem frequentes os conflitos intrafamiliares na Província, incluindo nos respetivos distritos; 46,2% responderam que acontecem por vezes; ao passo que 38,5% indicaram serem raros na Província de Maputo.

Quanto aos conflitos entre vizinhos que disputam o limite comum das suas parcelas de terra, 23,1% dos participantes no inquérito disseram que eram frequentes; outros 23,1% que por vezes acontecem e outros 23,1 os consideraram raros. Por outro lado, 7,6% não têm certeza de nada, tendo por isso se absterido a responder.

Sobre disputas de terreno entre duas comunidades, 7,7% abstiveram-se; 30,8% consideraram este tipo de conflito frequente; 38,5% acham que por vezes ocorrem, enquanto 23,1% consideraram este tipo de conflito como de rara ocorrência na Província e nos respetivos distritos.

As disputas entre comunidades e investidores situam-se predominantemente entre frequentes e muito frequentes. Com efeito, 23,1% dos respondentes consideraram este tipo de conflito muito frequente; e 53,8% o caracterizaram de frequente; 7,7% foram de opinião de que por vezes ocorrem. Nenhum respondente considerou este tipo de conflitos como sendo de rara ocorrência.

No que concerne à invasão pelas comunidades devido à ociosidade das parcelas, 46,2% consideraram muito frequentes esses casos, enquanto 30,8% consideraram simplesmente frequentes. Ninguém considerou raros ou que ocorram por vezes os conflitos resultantes de terras com DUAT mas sem aproveitamento por longo período de tempo.

Tabela 5: Tipos de conflitos mais comuns em Maputo

	Raros 1	Por vezes 2	Frequentes 3	Muito frequentes 4
a	5=38,5%	6=46,2	1=7,7%	-
b	3=23,1	3=23,1	3=23,1	3=23,1
c	3=23,1	5=38,5	4=30,8	-
d	-	1=7,7	7=53,8	3=23,1
e	-	-	4=30,8	6=46,2

5.2.2. Província de Sofala

Como nas demais províncias, os respondentes de Sofala foram solicitados a nomear os conflitos mais comuns na província. Em relação aos conflitos intrafamiliares, 13,0% e 17,4% dos respondentes consideraram este tipo de conflitos frequente e muito frequente respectivamente; 47,8% acham que só de vez em quando ocorrem, enquanto 13,0% consideram raros os conflitos entre membros da mesma família. 8,7 por cento dos respondentes não emitiram opinião acerca deste tipo de conflitos.

No que tange aos conflitos entre vizinhos, 34,8% classificaram-nos em muito frequentes; 30,4% consideraram estes conflitos frequentes; 26,1% acham que só ocasionalmente acontecem e 4,3% consideram estes conflitos raros.

Sobre a disputa entre comunidades vizinhas, apenas 4,3% disseram que esta ocorre com muita frequência; 39,1% acham que ocorrem com frequência; 34,8% responderam que só de vez em quando acontecem; 17,4% consideram este tipo de conflitos raro.

Relativamente aos conflitos entre comunidades ou membros da comunidade e um investidor privado, 43,5% dos respondentes qualificaram-nos de muito frequentes e 21,7% acham frequentes estes conflitos. Do outro lado da escala, 30,4% disseram que estes conflitos só por vezes ocorrem; enquanto 8,7% acham-nos raros.

As terras ociosas constituem um atractivo para invasão pelas comunidades, resultando depois em conflitos. Efectivamente, 21,7% dos inquiridos consideram muito frequentes esses conflitos e 13,0% acham que são frequentes; 52,1% dos respondentes acham que só por vezes ocorrem. Ninguém considerou raro este tipo de conflitos; e 8,7% não emitiram opinião em relação aos conflitos decorrentes da invasão de terras ociosas pelas comunidades.

Tabela 6: Tipos de conflitos mais comuns em Sofala

	Raros 1	Por vezes 2	Frequentes 3	Muito frequentes 4
a	3=13,0%	11=47,8%	3=13,0%	4=17,4%

b	1=4,3	6=26,1	7=30,4	8=34,8
c	4=17,4	8=34,8	9=39,1	1=4,3
d	2=8,7	7=30,4	5=21,7	10=43,5
e	-	12=52,1	3=13,0	5=21,7

5.2.3. Província de Niassa

Na Província do Niassa, os conflitos mais comuns, segundo os respondentes, são os extracomunitários, que os respondentes os situaram em mais de 60%; seguidos dos intrafamiliares com mais de 40%. Os inquiridos (41,7%), consideraram os conflitos intrafamiliares, como sendo frequentes; 8,3% acham que só por vezes ocorrem, enquanto os restantes 25% dizem que é raro este tipo de conflito nos seus distritos e na província. Há uma percentagem significativa (25%) que não emitiu opinião em relação a este assunto.

Sobre os conflitos intracomunitários, 16,7% consideraram-nos muito frequentes; 3,3% acham que são frequentes; 8,3% dizem que por vezes ocorrem e finalmente 25% consideram este tipo de conflitos raro. Aqui, 16,7% abstiveram-se de qualificar.

Quanto aos conflitos entre duas comunidades vizinhas, os respondentes tiveram opiniões diferentes. Quer dizer, 33,3% e 16,7% acham que este tipo de conflitos é frequente e muito frequente respetivamente. 25% dos inquiridos consideram que o mesmo ocorre ocasionalmente, enquanto 16,7% acham que ele é raro.

No que se refere ao conflito entre uma comunidade ou membros da comunidade e um investidor, 58,3% e 8,3% qualificaram-no de frequente e muito frequente, respetivamente. 8,3% são de opinião que este tipo de conflitos por vezes ocorre e 16,7% acham-no raro.

Por último temos a invasão das comunidades que, na verdade não constitui um conflito em si, mas uma causa de conflitos, pois uma vez perpetrada a invasão, o titular do DUAT fica sem acesso a essa porção da sua terra e degenera em conflito. A este propósito, 33,3% acham que são muito frequentes os conflitos resultantes da invasão pelas comunidades a terras ociosas. Para 16,7% dos respondentes, a ociosidade da terra dá origem à ocorrência frequente dos conflitos; enquanto 25% dizem que só por vezes ocorrem conflitos causados pelas vastas extensões de terra dormentes por longos períodos de tempo; e finalmente 8,3% consideram raros os conflitos derivados da ociosidade de parcelas em Niassa.

Tabela 7: Tipos de conflitos mais comuns em Niassa

	Raros 1	Por vezes 2	Frequentes 3	Muito frequentes 4
a	3=25%	1=8,3%	5=41,7%	-
b	3=25	1=8,3	4=33,3	2=16,7
c	2=16,7	3=25	4=33,3	2=16,7
d	2=16,7	1=8,3	7=58,3	1=8,3
e	1=8,3	3=25	2=16,7	4=33,3

5.3. Número aproximado de conflitos nos últimos cinco anos

Tem sido relatado pelas Mídias e outras fontes sobre a ocorrência de conflitos de terras em quase todo o País. Nas três províncias objeto de estudo, nomeadamente Maputo, Sofala e Niassa, houve alinhamento entre os respondentes, pois todos admitiram ter havido muitos

conflitos nos seus distritos. Os respondentes foram solicitados a quantificar com base em números ou intervalos previamente definidos, isto é, 0, entre 1 e 3; entre 4 e 7 e mais de 7.

5.3.1. Província de Maputo

A Província de Maputo denunciou um elevado número de conflitos, pois 61,5% acham que houve mais de sete conflitos nos últimos cinco anos; enquanto 15,4% foram de opinião que o número de conflitos se situou entre 4 e 7.

Em termos da tipologia, 7,7% avaliaram ter havido mais de sete conflitos entre membros da mesma família na Província; 30,8% acham que a cifra esteve entre 4 e 7; outros 30,8% acreditam que o número de conflitos variou entre 1 e 3; ao passo que 23,1% dizem que não houve nenhum conflito intrafamiliar.

Em relação aos conflitos entre vizinhos, 7,7% consideram ter havido mais de sete conflitos durante o período em análise; 30,8% acreditam que não passaram de 7; 38,5% acham que o número de conflitos se situou entre 1 e 3; e finalmente 7,7% dos respondentes avaliam não ter havido nenhum conflito na Província.

Sobre os conflitos entre duas comunidades vizinhas, 7,7% acham que os conflitos deste tipo estiveram entre 4 e 7; mas 61,5% consideram ter havido entre 1 e 3 conflitos nos últimos cinco anos; enquanto 15,4% disseram não ter informação de nenhum conflito entre duas comunidades vizinhas.

Já entre uma comunidade ou membro da comunidade e um investidor, 33,3% responderam ter havido mais de 7 conflitos no período em consideração; 38,5% acham que a cifra se situou entre 4 e 7; 30,8% pensam que os números estiveram no intervalo de 1-3; e 7,7% não souberam de nenhum conflito entre uma comunidade ou membro da comunidade e um investidor.

Nota-se em todos os tipos de conflitos que houve inquiridos que não emitiram qualquer opinião sobre o número de conflitos.

Tabela 8: Número aproximado de conflitos em Maputo

Número	0	1-3	4-7	>7
Tipos			2=15,4%	8=61,5%
a	3=23,1	4=30,8	3=30,8	1=7,7
b	1=7,7	5=38,5	4=30,8	1=7,7
c	2=15,4	8=61,5	1=7,7	-
d	1=7,7	3=30,8	5=38,5	4=33,3

5.3.2. Província de Sofala

Em termos gerais, 30,4% consideram ter havido mais de 7 conflitos na Província de Sofala nos últimos 5 anos; 17,4% acham que o número total na Província se situou entre 4 e 7; 21,7% pensam que 1-3 é o número que mais se aproxima da realidade na Província, 4,3% não acham que tenha havido algum conflito qualquer que seja a tipologia.

Porém, por tipo de conflito, 13,0% dos respondentes acham que o número de conflitos entre membros da mesma família ultrapassou 7; mas 4,3% pensam que esteve entre 4 e 7; 52,2% são de opinião que o número de conflitos deste tipo esteve entre 1 e 3; e para 21,7% dos respondentes não houve nenhum conflito intrafamiliar.

Para os conflitos entre vizinhos, 13,0% dizem que o número esteve acima de 7; para 21,7% o mesmo se situou entre 4 e 7; 34,8% dos respondentes pensam que houve entre 1 e 3 conflitos entre vizinhos nos últimos cinco anos; mas para 13,0% não houve nenhum conflito.

Sobre disputas entre comunidades vizinhas, para 4,3% estas estiveram acima de 7; enquanto para 8,7% o número de disputas esteve entre 4 e 7; 60,1% acreditam que o número de conflitos se situou entre 1 e 3; e por fim 17,4% acham não ter havido qualquer conflito nos seus territórios.

Na Província de Sofala 13,0% dos inquiridos responderam terem ocorrido na província mais de 7 conflitos entre uma comunidade e um investidor privado; outros 13,0% pensam que a cifra esteve entre 4 e 7; mas 47,8% acreditam que os números rondaram entre 1 e 3; e para 21,7% não houve nenhum conflito que tenha envolvido uma comunidade ou membro desta e um investidor privado.

Tabela 9: Número aproximado de conflitos em Sofala

	0	1-3	4-7	>7
Nr geral	1=4,3%	5=21,7%	4=17,4%	7=30,4%
a	5=21,7	12=52,2	1=4,3	3=13,0
b	3=13,0	8=34,8	5=21,7	3=13,0
c	4=17,4	14=60,1	2=8,7	1=4,3
d	5=21,7	11=47,8	3=13,0	3=13,0

5.3.3. Província de Niassa

Na Província do Niassa, por sinal a menos densamente ocupada das três, 8,3% dos inquiridos consideraram ter havido mais de 7 conflitos no geral; na avaliação doutros 8,3%, o número de conflitos esteve entre 4 e 7; mas 66,7% diverge do posicionamento dos outros, situando-os entre 1 e 3 apenas.

Por tipologia de conflito, 16,7% acham que o número de conflitos intrafamiliares esteve acima de 7; outros 16,7% foram de opinião que a cifra correcta está entre 4 e 7; mas 8,3% situa o número de conflitos entre membros da mesma família acontecido nos últimos cinco anos entre 1 e 3; ao passo que 41,7% acham não ter ocorrido nenhum conflito na área da sua jurisdição.

Já sobre conflitos intracomunitários, isto é, entre membros da mesma comunidade, por exemplo, vizinhos, 16,7% avaliaram entre 4 e 7, o número de conflitos ocorrido no período em análise; mas na avaliação de 66,7% dos respondentes, o número de conflitos variou entre 1 e 3.

As disputas entre comunidades vizinhas foram quantificadas por 16,7% como tendo estado entre 4 e 7, o número das mesmas; mas 50% acharam que o número correto está entre 1 e 3; e por fim 16,7% não tiveram informação de qualquer conflito.

Quanto às disputas entre comunidade e investidor privado, 8,3% acham que o número de disputas foi superior a 7; outros 8,3% avaliaram entre 4 e 7 o número de disputas; 50% colocam a cifra dentre 1 e 3; e finalmente 16,7% dizem não ter ocorrido nenhum conflito desta natureza.

Tabela 10: Número aproximado de conflitos em Niassa

	0	1-3	4-7	>7
	-	8=66,7	1=8,3	1=8,3
a	5=41,7	1=8,3	2=16,7	2=16,7
b	-	8=66,7	2=16,7	-
c	2=16,7	6=50	2=16,7	-
d	2=16,7	6=50	1=8,3	1=8,3

6. LIÇÕES APRENDIDAS

Do presente exercício foram tiradas lições quer relacionadas com a tramitação dos pedidos de DUAT quer com as razões subjacentes aos conflitos de terras. Relativamente ao tempo para a autorização dos pedidos de DUAT, nota-se, sem sombra de dúvidas, que existe um grande desafio pela frente, visando encontrar uma fórmula que permita a tramitação de pedidos em tempo útil, sem desencorajar investimentos. Um processo que dura mais do que um ano constitui, indubitavelmente um entrave ao desenvolvimento, pois o proponente pode e com muita razão, desistir do pedido, procurando alternativas algures.

Está igualmente claro que afinal é possível despachar um pedido de DUAT em menos de um mês, o que, a tornar-se um *modus operandi*, podia constituir um importante atrativo para investir em Moçambique.

Sobre os conflitos de terras, das discussões havidas e dos inquéritos realizados, conclui-se que a maioria deles resulta de má-fé, de atitudes gananciosas de alguns titulares ou requerentes ao DUAT. Das respostas dos inquiridos, a predominância vai para os casos resultantes de intenções maldosas, embora o desconhecimento da legislação tenha recebido uma boa dose de culpa.

Foi unânime entre todos os respondentes que a maioria dos conflitos envolve um investidor privado e uma comunidade ou membro desta.

Do ponto de vista da qualidade dos dados, embora não tenha impacto no produto final, deste exercício também foram tiradas lições relativamente à necessidade de no futuro haver supervisão de qualidade porquanto nalguns casos ficámos sem saber se as discrepâncias detetadas resultam do erro na fonte, isto é, nos processos de DUAT, ou na extração dos dados destes processos ou ainda do processo de transferência dos dados das fichas para as planilhas.

7. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O presente estudo de base forneceu bases suficientes para um trabalho mais profundo, para o qual devem ser alocados recursos suficientes para permitirem uma análise mais cuidadosa dos processos de DUAT e inquéritos no terreno sobre os conflitos mais frequentes. Relativamente à linha de base de tramitação dos processos de DUAT, conclui-se do exame dos processos realizado nos SPGC de cada uma das províncias contempladas, que é possível tramitar-se um DUAT em menos de um mês. Com efeito, o tempo mais curto em que um pedido de DUAT foi despachado foi de 13 dias, na Província de Maputo, seguido de um de Sofala que foi autorizado em 19 dias.

Por outro lado, há pedidos que levaram mais de seis anos para serem despachados. Os participantes na formação apontaram como algumas das dificuldades, os recursos financeiros para a realização das consultas pois estas têm que ser custeadas pelos requerentes, os quais

nem sempre estão preparados para o efeito. Assim, enquanto não reunirem as condições financeiras para suportar as ajudas de custo dos intervenientes, a consulta não se realiza.

Para permitir uma análise sobre os possíveis nós de estrangulamento na cadeia, foram calculados os tempos entre a data do parecer do Administrador de Distrito (Par. Adm) e a da consulta comunitária; entre esta e a da abertura do processo/entrada do expediente nos SPGC; entre esta e o parecer do Director Provincial da Agricultura (Par. DPA) e finalmente entre esta data e a do Despacho da entidade competente que pode ser o Governador Provincial, o Ministro da Agricultura e o Conselho de Ministros conforme o tamanho da área envolvida. A Figura 11 ilustra o tempo médio entre os diferentes estágios nas províncias objecto de estudo.

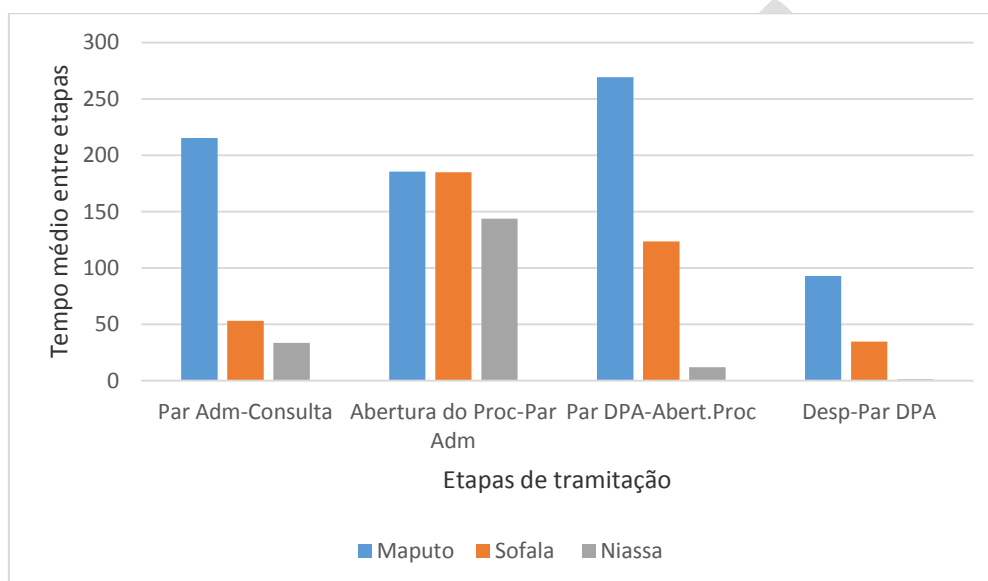


Figura 11: Tempo médio entre etapas de tramitação nas Províncias de Maputo; Sofala e Niassa

Sobre os tipos de conflitos de terras discutidos durante a formação, o estudo aponta para os extracomunitários como os mais comuns e preocupantes, pois envolvem, amiúde, partes com diferentes posições sociais e/ou económicas. Quer dizer, por um lado tem-se um investidor privado com posses e por outro, um usuário da terra sem condições financeiras para ombrear com o primeiro.

Como razões subjacentes aos conflitos, é ponto comum que o desconhecimento de legislação e as atitudes pouco dignas de alguns titulares estão na origem.

Reconhecendo que pessoas bem informadas têm maior imunidade aos efeitos maléficos, recomenda-se que se repliquem ações de formação aos gestores e administradores de terras em todas as províncias do País e que as mesmas ocorram com mais regularidade. Deste modo, eles estarão em condições de resistir às pressões externas para se alinharem com ilegalidades e daí resultarem em conflito.

A grande maioria dos conflitos tem sido resolvida por meios extrajudiciais, mormente por via da conciliação, encabeçada pelas autoridades distritais ou pelos SPGCs. Nesta conformidade, é igualmente de recomendar que os actores principais na resolução de conflitos beneficiem de uma capacitação em matérias de legislação de terras e processos de mediação e conciliação.

ANEXOS

Anexo 1: Questionário sobre o processo de emissão do DUAT

 República de Moçambique Ministério da Agricultura Direcção Nacional de Terras e Florestas
<p>Projeto de Capacitação em Matérias sobre o Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT)</p> <p><i>Recolha de dados sobre tempo médio da tramitação processual</i></p>

Ficha Nº 1: Pedidos até 1.000 hectares

	Processo Nº: _____ Distrito de _____
1	Data de entrada do pedido no Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE) ou Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estrutura (SDPI) confirmada pelo carimbo. _____, de _____, de _____.
2	Área do terreno pedido. _____ ha/m ² (<i>riscar o que não interessa</i>)
3	<p>Marque com X o espaço correto</p> Fins a que se destina o terreno. Agricultura <input type="checkbox"/> pecuária <input type="checkbox"/> , P <input type="checkbox"/> , Habi <input type="checkbox"/> , Turismo <input type="checkbox"/> stria <input type="checkbox"/> , Plantações <input type="checkbox"/> pis <input type="checkbox"/> , Comércio <input type="checkbox"/> de mineira , O <input type="checkbox"/> (Especifique) _____
4	Tipo de requerente: Singular nacional <input type="checkbox"/> ular estrangeiro <input type="checkbox"/> , G <input type="checkbox"/> requerente: M <input type="checkbox"/> ; <input type="checkbox"/> F <input type="checkbox"/> essoa coletiva nacional <input type="checkbox"/> ; <input type="checkbox"/> oletiva estrangeira <input type="checkbox"/> . <input type="checkbox"/>
5	Data da realização da consulta comunitária _____ de _____ de _____.
6	Participantes da consulta comunitária: Administrador ou seu representante <input type="checkbox"/> p dos SPGC <input type="checkbox"/> ; Técnico <input type="checkbox"/> PI <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> rente do terreno <input type="checkbox"/> ; Ocu <input type="checkbox"/> e terrenos limítrofes <input type="checkbox"/> ; Representar <input type="checkbox"/>

	comunidade ; Conselho Consultivo da Povoação
7	Data do parecer do Administrador do Distrito _____ de _____ de _____.
8	Data da entrada do expediente nos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro confirmada pelo carimbo. _____ de _____ de _____.
9	Data da abertura do processo _____ de _____ de _____.
10	Data do parecer do Director Provincial da Agricultura _____ de _____ de _____.
11	Data da entrada do expediente no gabinete do Governador da Província confirmada pelo carimbo _____ de _____ de _____.
12	Data do despacho do Governador da Província _____ de _____ de _____.
13	Tempo desde a entrada do pedido até ao despacho em meses e dias. _____

Ficha Nº 2: Pedidos acima de 1.000 hectares

	Processo Nº: _____
1	Data de entrada do pedido no Serviços Distritais de Actividades Económicas (SDAE) ou Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estrutura (SDPI) confirmada pelo carimbo. _____, de _____, de ____.
2	Área do terreno pedido. _____ ha/m ² (riscar o que não interessa)
3	Fins a que se destina o terreno. Agricultura <input type="checkbox"/> Agro-pecuária <input type="checkbox"/> Pecuária <input type="checkbox"/> Pesca <input type="checkbox"/> , T <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Indústria <input type="checkbox"/> Plantações Florestais <input type="checkbox"/> Comércio <input type="checkbox"/> Habitação <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> _____, Outros (especificar) _____
4	Tipo de requerente: Singular nacional <input type="checkbox"/> Singular estrangeiro <input type="checkbox"/> Pessoa colectiva nacional <input type="checkbox"/> , <input type="checkbox"/> Pessoa colectiva estrangeira <input type="checkbox"/>
5	Data da realização da consulta comunitária. _____ de _____ de _____.
6	Participantes da consulta comunitária: Administrador ou seu representante <input type="checkbox"/> Técnico dos SPGC _____ ; <input type="checkbox"/> dos SDPI <input type="checkbox"/> ; Requerente do terreno <input type="checkbox"/> Representantes de terrenos limítrofes <input type="checkbox"/> Representantes da comunidade <input type="checkbox"/> Conselho Consultivo da Povoação <input type="checkbox"/>

7	Data do parecer do administrador do distrito _____ de _____ de _____.
8	Data da entrada do expediente nos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro confirmada pelo carimbo. _____ de _____ de 20 _____.
9	Data da abertura do processo _____ de _____ de _____.
	Data da entrada no Gabinete do Governador _____ de _____ de _____
10	Data de entrada do expediente na Direcção Nacional de Terras e Florestas (DNTF) _____ de _____ de _____.
11	Data de harmonização com o CPI sobre o Projecto de investimento _____ de _____ de _____.
13	Data de entrada do expediente no Gabinete do Ministro da Agricultura confirmada pelo carimbo _____ de _____ de _____.
14	Data do despacho do Ministro ou do Conselho de Ministros _____ de _____ de _____.
15	Tempo desde a entrada do pedido até ao despacho em meses e dias. _____.

Anexo 2: Questionario sobre conflitos de terras

DRAFT