

# DESENVOLVIMENTO, PARA QUEM?

Impacto dos Projetos de Desenvolvimento sobre os Direitos Sociais da População Rural Moçambicana





**FIAN International**  
Willy-Brandt-Platz 5  
69115 Heidelberg, Alemanha  
Tel.: +49-6221-6530030  
Fax: +49-6221-830545  
E-mail: [contact@fian.org](mailto:contact@fian.org)  
<http://www.fian.org>

**Autores**

Sofía Monsalve Suárez, Saturnino Borrás Jr., com o apoio de Mariana Rocha

**Fotos**

Saturnino Borrás Jr.

**Tradução**

Vilmar Schneider

Publicado com o apoio de Misereor

Abril 2010

# **DESENVOLVIMENTO, PARA QUEM?**

Impacto dos Projetos de Desenvolvimento sobre os Direitos  
Sociais da População Rural Moçambicana

# Índice

<b>Lista de abreviaturas</b>	<b>5</b>
<b>1.Introdução</b>	<b>6</b>
1.1 Natureza e objetivos da visita de investigação	
<b>2. Informação geral</b>	<b>6</b>
2.1 Marco legal	
2.2 Pobreza e fome	
<b>3. Políticas e Programas</b>	<b>13</b>
3.1 O Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), 2006-2009	
3.2 Política de terras	
3.3 Política de mineração	
<b>4. Casos visitados</b>	<b>18</b>
4.1 Produção de Agrocombustíveis na Província de Gaza	
4.2 Mineração de carvão na província de Tete	
<b>5. Observações finais</b>	<b>25</b>
<b>6. Anexos</b>	<b>28</b>
Lista de pessoas entrevistadas	

## Lista de abreviaturas

**CAMEC**

Companhia de Mineração e Exploração da África Central

**CEDAW**

Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher

**CDESC**

Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

**CDC**

Convenção sobre os Direitos da Criança

**CPI**

Centro da Promoção ao Investimento

**DESC**

Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

**DHAA**

Direito Humano à Alimentação Adequada

**FAO**

Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura

**CG**

Comentário Geral

**IAASTD**

Avaliação Internacional do Conhecimento, Ciência e Tecnologia no Desenvolvimento Agrícola

**IDH**

Índice de Desenvolvimento Humano

**IED**

Investimento Estrangeiro Direito

**MDM**

Metas de Desenvolvimento do Milênio

**PAR**

Plano de Ação de Reassentamento

**PARPA**

Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta

**PIDESC**

Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

**PMA**

Programa Mundial de Alimentos

**OIT**

Organização Internacional do Trabalho

**SADC**

Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral

**UNAC**

União Nacional de Camponeses de Moçambique

**UPCT**

União Provincial de Camponeses de Tete

# 1.Introdução

## 1.1 Natureza e objetivos da visita de investigação

Moçambique tem relatado índices elevados de crescimento econômico e atraído um fluxo significativo de Investimento Estrangeiro Direto (IED), especialmente para os setores de mineração e de agricultura. Com o objetivo de analisar os impactos dos projetos de mineração e de agrocombustíveis sobre a população rural local, FIAN Internacional realizou uma visita de investigação a Moçambique no período de 26 de agosto a 2 de setembro de 2009. A visita foi realizada à convite da União Nacional dos Camponeses de Moçambique (UNAC).

A visita de investigação foi conduzida utilizando um enfoque baseado nos direitos humanos, com foco especial na fruição dos direitos humanos reconhecidos internacionalmente, como, por exemplo, dos direitos à alimentação e à moradia adequadas, e do direito à água. Em termos metodológicos, a equipe de investigação adotou uma abordagem em cinco passos:

- Utilizaram-se estudos investigativos para obter informações de fundo relevantes.
- Realizaram-se discussões em grupo, com mescla de gêneros e com separação de gêneros, para conhecer a experiência e as opiniões dos membros das comunidades e associações.
- Conduziram-se entrevistas individuais com membros das comunidades para verificar as constatações gerais dos casos individuais.
- Realizaram-se entrevistas com funcionários públicos, representantes de companhias e especialistas para obter compreensões mais profundas dos temas selecionados e para proceder a verificação cruzada da informação proveniente das entrevistas com os grupos e indivíduos das comunidades.
- Observações in loco auxiliaram a complementar a informação dada durante as discussões e entrevistas.

Um questionário com questões orientadoras foi utilizado para estruturar as discussões dos grupos e as entrevistas.<sup>1</sup> A equipe de investigação foi composta por uma representante de FIAN Internacional (Alemanha / Colômbia) e um especialista independente (Canadá / Filipinas) e, desse modo, contou com integrantes de ambos os gêneros.

Esse relatório consiste em cinco partes: a primeira parte descreve o marco legal para o exercício do direito à alimentação adequada, ao trabalho, à autodeterminação, à não-discriminação e ao desenvolvimento, do ponto de vista do direito internacional e da legislação moçambicana. A segunda parte apresenta a descrição da

situação global da fome e da pobreza em Moçambique. A terceira parte descreve políticas e programas relevantes, implementados pelo governo moçambicano, relativas às questões do desenvolvimento e da redução da pobreza, da agricultura, dos agrocombustíveis e da mineração. A quarta parte apresenta um relato dos casos visitados pela equipe de investigação. Com base nesses casos, a quinta parte analisa se o Estado de Moçambique e a comunidade internacional estão cumprindo com as suas obrigações de direitos humanos, e se as políticas implementadas contribuem para ou prejudicam a fruição dos direitos humanos, tanto em geral como nos casos particulares em questão. Por fim, o relatório conclui com observações finais e recomendações para o Estado de Moçambique, assim como para outros Estados, organizações internacionais e organizações da sociedade civil, com a finalidade de intensificar a proteção dos direitos sociais das comunidades rurais moçambicanas.

## 2. Informação geral

### 2.1 Marco legal

#### 2.1.1 Obrigações internacionais

Como membro das Nações Unidas, Moçambique ratificou vários instrumentos de Direitos Humanos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial (ratificada em 1983), o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (ratificado em 1993), a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (sigla em inglês: CEDAW), ratificada em 1997, e a Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), ratificada em 1994. O país também ratificou várias Convenções da Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>2</sup> e, em nível regional, faz parte da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1989), da Carta Africana sobre os Direitos e o Bem-Estar da Criança (1998), e do Protocolo à Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre os Direitos da Mulher na África (ratificado em 2005).

<sup>1</sup> Veja <http://fian.org/recursos/publicaciones/documentos/monocultivos-y-derechos-humanos>

<sup>2</sup> Para as Convenções da OIT ratificadas por Moçambique, veja: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratific.pl?Mozambique> (consultado no dia 15 de novembro de 2009).

### 2.1.2 O direito a um padrão de vida adequado, incluindo alimentação e moradia

O artigo 25 da DUDH<sup>3</sup> consagra o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado, incluindo alimentação, nutrição e moradia. Esse direito é reafirmado no artigo 12 do CEDAW<sup>4</sup> e no artigo 24 (c) do CDC,<sup>5</sup> com ênfase nas especificidades desses grupos. De acordo com o sistema de Direitos Humanos das Nações Unidas, os direitos à alimentação e à moradia adequadas têm sido tratados, na maioria das vezes, pelo Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (CDESC). O Comitê é responsável pelo monitoramento do cumprimento do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Ele desenvolveu uma prática distinta de interpretação dos direitos do PIDESC através de seus Comentários Gerais (CG). Os Comentários Gerais proporcionam uma interpretação oficial esclarecendo os conteúdos dos direitos, e o que esses significam para a implementação desses direitos, além de identificar como as diversas partes interessadas podem contribuir com esse processo. Moçambique não ratificou o PIDESC, e, por conseguinte, não está sujeito às obrigações nele contidas. Apesar disso, o país deveria considerar o CG como uma ferramenta para auxiliar na implementação dos DESC derivados dos instrumentos distintos do PIDESC. Na verdade, Moçambique adotou recentemente uma Estratégia Nacional de Segurança Alimentar que se refere, por exemplo, ao direito humano à alimentação adequada e à necessidade de adotar o enfoque baseado nos direitos.

#### ***O direito humano à alimentação adequada (DHAA)***

Conforme o Comentário Geral nº 12 do PIDESC, adotado pelo CDESC da ONU, o direito humano à alimentação adequada (DHAA) é exercido quando “cada homem, mulher e criança, sozinho ou em companhia de outros, tem acesso físico e econômico, ininterruptamente, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção.”<sup>6</sup> O CDESC identificou os seguintes elementos básicos que compõem o DHAA:

1. Disponibilidade de alimentação: diretamente, de terra produtiva ou de outros recursos naturais.
2. Disponibilidade de alimentação: através de sistemas de distribuição, de processamento e de comercialização de alimentos que levam a alimentação do seu local de produção aos locais onde ela é necessária de imediato.
3. Acessibilidade econômica à alimentação: significa que o custo financeiro associado à aquisição de alimento deveria ser de um nível tal que as necessidades básicas possam ser satisfeitas e não sejam ameaçadas. Acessibilidade econômica se refere a qualquer meio de aquisição de alimento.
4. Acessibilidade física à alimentação: significa que a alimentação deveria ser acessível a todos, inclusive às pessoas fisicamente vulneráveis, incapazes de prover alimento para si próprias, vítimas de desastres naturais, e outros grupos cujo meio de vida dependa de sua vinculação a uma área específica (povos indígenas, criadores de animais, outros).
5. Sustentabilidade da disponibilidade da alimentação e do acesso a ela: segurança alimentar de longo prazo (uso sustentável dos recursos naturais necessários à produção de alimento). Sustentabilidade econômica: renda e preços dos alimentos.

A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (sigla em inglês: FAO) aprovou em 2004 as Diretrizes Voluntárias para auxiliar a realização progressiva do direito à alimentação adequada.<sup>7</sup> Para atingir esse objetivo, os Estados são encorajados a adotar as medidas necessárias para aperfeiçoar: o funcionamento dos e o acesso aos mercados agrícolas e alimentares, através de políticas e legislação que beneficie especificamente os grupos desfavorecidos (Diretriz 4); o acesso a recursos e bens pelas populações vulneráveis (Diretriz 8), oportunidades de emprego (Diretriz 8A), a segurança da posse da terra, especialmente em relação às mulheres, aos pobres e aos segmentos desfavorecidos da sociedade (Diretriz 8B), a proteção da sustentabilidade ecológica e da capacidade de carga dos ecossistemas (Diretriz 8E).

#### ***O direito humano à moradia adequada***

Conforme o artigo 11 do PIDESC, “Os Estados-parte no presente Pacto reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive a alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como uma melhoria contínua de suas condições de vida. Os Estados-parte tomarão medidas apropriadas para assegurar a consecução desse direito, reconhecendo, nesse sentido, a importância essencial da cooperação internacional fundada no livre consentimento.” O Comentário Geral nº 4 do CDESC<sup>8</sup> declara que o direito à moradia adequada inclui o direito

3 Artigo 25(1): “Todo o homem tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.” Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 10 de dezembro de 1948.

4 Artigo 12(2): “Sem prejuízo do disposto no parágrafo 1º, os Estados-partes garantirão à mulher assistência apropriada em relação à gravidez, ao parto e ao período posterior ao parto, proporcionando assistência gratuita quando assim for necessário, e lhe assegurarão uma nutrição adequada durante a gravidez e a lactância.” Convenção sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra a Mulher, Nova Iorque, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 18 de dezembro de 1979.

5 Artigo 24(2): “Os Estados Partes garantirão a plena aplicação desse direito e, em especial, adotarão as medidas apropriadas com vistas a: (e) assegurar que todos os setores da sociedade, e em especial os pais e as crianças, conheçam os princípios básicos de saúde e nutrição das crianças, as vantagens da amamentação, da higiene e do saneamento ambiental e das medidas de prevenção de acidentes, e tenham acesso à educação pertinente e recebam apoio para a aplicação desses conhecimentos.” Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas no dia 20 de novembro de 1989.

6 O Comentário Geral nº 12 pode ser consultado em : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/G99/420/15/PDF/G9942015.pdf?OpenElement>

7 Disponível em: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825e/y9825e00.HTM>.

8 O Comentário Geral nº 4 pode ser consultado em: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?OpenDocument>



a viver num local de residência em segurança, paz e dignidade. Além disso, ele indica que, a fim de serem consideradas adequadas, as condições de moradia têm de estar em conformidade com sete características fundamentais:

1. **Segurança legal da posse:** direito de posse assume uma variedade de formas (aluguel, moradia em forma cooperativa, arrendamento, ocupação pelo proprietário, moradia emergencial, e assentamentos informais, inclusive ocupação de terra ou propriedade). Seja qual for o tipo de direito de posse, todas as pessoas deveriam ter um grau de segurança do direito de posse, que garanta proteção legal contra despejo, assédio e outras ameaças.
2. **Disponibilidade de serviços, materiais, recursos e infraestrutura:** é preciso que a moradia possua certos recursos essenciais de saúde, segurança, conforto e nutrição. Todos os beneficiários do direito à alimentação adequada deveriam ter acesso sustentável aos recursos naturais e públicos, água potável segura, eletricidade para cozinhar, aquecer e iluminar, instalações sanitárias, armazenamento de alimentos, e dispositivo de coleta e tratamento de lixo, de esgoto e serviços de emergência.
3. **Custo acessível** (custo adequado ao nível de renda): o custo da moradia deve estar num nível que não ameace ou comprometa a satisfação e a fruição de outras necessidades básicas. Os Estados devem adotar medidas para assegurar que a porcentagem dos gastos com moradia corresponda aos níveis de renda, assim como garantir os materiais naturais que constituem a base do material para construção de moradias.
4. **Habitabilidade:** moradia adequada tem de proporcionar espaço adequado e proteger seus ocupantes de frio, umidade, calor, chuva, vento, ou outras ameaças à saúde provenientes de perigos naturais, e de fontes de doença, visto que moradia inadequada está invariavelmente associada a altos índices de mortalidade.
5. **Acessibilidade** (sem discriminação e por todos os grupos sociais): é preciso que a moradia adequada seja obtível por todos. Grupos desfavorecidos devem ter acesso completo e sustentável a recursos adequados para moradia, e necessidades especiais devem ser contempladas. Leis relacionadas à moradia devem assegurar um nível de consideração prioritária para grupos desfavorecidos, entre outros, idosos, crianças, deficientes físicos, doentes terminais, indivíduos com HIV positivo, pessoas com problemas crônicos de saúde, doentes mentais, vítimas de desastres naturais, e outros grupos. Os Estados devem apoiar o direito de toda pessoa a um lugar seguro para viver com paz e dignidade, inclusive o acesso à terra como um direito.
6. **Localização adequada:** é preciso que a localização

da moradia permita o acesso às opções de emprego, aos serviços de saúde, de assistência à criança, o acesso às escolas e a outros serviços sociais. Os custos financeiros e de tempo para chegar ao trabalho e retornar para casa não devem impor demandas excessivas ao orçamento das famílias pobres. A moradia não deve estar localizada em terrenos contaminados ou ser vulnerável a desastres naturais que ameacem o direito à saúde de seus habitantes.

7. **Adequação cultural:** a maneira como a moradia é construída, os materiais utilizados, e as políticas em que se baseiam devem possibilitar a expressão adequada da identidade cultural e da diversidade de habitação. Atividades relacionadas ao desenvolvimento ou modernização na esfera da moradia devem ser realizadas sem sacrificar a dimensão cultural da moradia, e devem assegurar, entre outras coisas, acesso a serviços tecnológicos modernos.

Graças ao trabalho de diversas organizações da sociedade civil, assim como do anterior Relator Especial das Nações Unidas para o Direito à Moradia Adequada, Sr. Miloon Kothari, as características consagradas do direito à moradia adequada expandiram-se progressivamente para incluir: segurança física; participação e informação; acesso a terra, água e recursos naturais; estar livre de expropriação, danos e destruição; transferência para outro lugar, restituição, compensação e retorno; estar livre de violência contra a mulher, e outras.<sup>9</sup>

### ***Despejos forçados – marco legal***

Conforme o Comentário Geral nº 7 do CDESC,<sup>10</sup> despejo forçado é definido como a remoção permanente de indivíduos, famílias, e/ou comunidades das casas e/ou terras que ocupam, ou também de uma base permanente ou temporária, sem oferecer meios apropriados de proteção legal ou de outro tipo, ou sem permitir o acesso a esses meios de proteção. Despejos podem se originar de conflitos que envolvem direitos à terra, de projetos de desenvolvimento e de infraestrutura, como consequência de situações de violência, ou podem resultar da implementação de monoculturas, dentre outras causas. O CG também estabelece que casos de despejos forçados são, prima facie, incompatíveis com os requisitos do PIDESC, e se justificam unicamente nas circunstâncias mais excepcionais. Nestas circunstâncias, eles devem ocorrer em conformidade com princípios relevantes do direito internacional que estabelecem obrigações legais, especialmente para os Estados, e direitos para as pessoas ameaçadas de despejo. Despejos forçados são sempre atribuídos a decisões, leis, ou a

9 Veja os relatórios do Relator Especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada em: <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/annual.htm>, em particular o questionário sobre mulher e moradia, anexo 3, A/HRC/4/18, fevereiro de 2007 <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/women.htm>

10 O Comentário Geral no 7 pode ser consultado em: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/CESCR+General+Comment+7.En?OpenDocument).



políticas dos Estados ou a falhas do Estado para impedir terceiros (indivíduos, companhias, etc.) de executá-los, e eles constituem a maior parte das violações de uma série de direitos humanos reconhecidos internacionalmente, especialmente o direito à moradia adequada. O direito à alimentação também é, muitas vezes, afetado com severidade, posto que, em muitos casos, as pessoas despejadas também perdem o acesso a sua fonte de sustento, ou terra ou trabalho. Da mesma maneira, o direito à água pode ser afetado, considerando que pessoas despejadas, frequentemente, enfrentam dificuldade para ter acesso à água. Despejos forçados de seus lares e terras deixam muitas pessoas sem-casa e desamparadas, sem os meios para ganhar seu sustento, e, muitas vezes, sem acesso efetivo a auxílio legal ou a outro tipo de assistência. Frequentemente, despejos forçados resultam em danos físicos e psicológicos entre os afetados, com impactos sofridos particularmente pelas mulheres, crianças, que vivem em pobreza extrema, povos indígenas, minorias, e outros grupos marginalizados.<sup>11</sup>

O documento Princípios Básicos e Diretrizes sobre Despejos e Deslocamentos resultantes dos projetos de Desenvolvimento, apresentado pelo ex-Relator Especial para o Direito à Moradia Adequada e adotado formalmente pelo Conselho de Direitos Humanos em dezembro de 2007,<sup>12</sup> fornece orientações específicas e diretrizes operacionais nas diferentes etapas do despejo. Os princípios objetivam reduzir os despejos ao mínimo, exigindo alternativas para eles sempre que possível, enfatizando que despejo pode ocorrer unicamente em “circunstâncias excepcionais”. Quando inevitável, os Princípios Básicos estabelecem padrões de direitos humanos inegociáveis que têm de ser respeitados e mantidos.

### ***O direito humano à água***

Embora o direito humano à água não seja reconhecido explicitamente no PIDESC, o CDESC considera-o contemplado no inciso 2 do artigo 11. O direito à água está relacionado indissolavelmente ao direito ao mais elevado nível de saúde (inciso 1 do artigo 12), e ao direito à alimentação e à moradia adequadas (inciso 1 do artigo 11). Além disso, o Comitê dedicou o CG nº 15<sup>13</sup> à interpretação do direito à água. Neste documento, o direito à água é definido como o direito de qualquer pessoa a ter água suficiente, segura, aceitável, acessível e com um custo acessível para uso pessoal e doméstico. O Comitê acredita que, como uma condição necessária à sobrevivência, o direito à água se encaixa muito claramente na categoria das garantias essenciais para assegurar um padrão de vida adequado. O CG observa

que a distribuição de água tem de priorizar água para fins de uso pessoal e doméstico, e recursos hídricos necessários para evitar fome e doenças, assim como para realizar as obrigações fundamentais do núcleo de cada um dos direitos consagrados no Pacto.

Em seu parágrafo 7, o CG nº 15 também indica que “o Comitê observa a importância de assegurar acesso sustentável a recursos hídricos para a agricultura, a fim de realizar o direito à alimentação adequada (veja CG nº 12). É preciso estar atento para assegurar que agricultores desfavorecidos e marginalizados, inclusive mulheres agricultoras, tenham acesso equitativo à água e a sistemas de gerenciamento de água, inclusive tecnologia de irrigação e de captação sustentável da água da chuva. Observando a obrigação no artigo 1, inciso 2, do Pacto, que determina que um povo não pode ser privado de seus meios de subsistência”, os Estados-parte devem assegurar o acesso adequado à água para a agricultura de subsistência e para assegurar o meio de vida das populações indígenas.”<sup>14</sup> Os fatores considerados adequados para o exercício do direito podem variar de acordo com as diversas condições predominantes em cada região. Abaixo são listados cinco fatores que podem ser aplicados em todas as circunstâncias:

1. **Disponibilidade:** significa que o fornecimento de água para cada pessoa tem de ser suficiente e contínuo para uso pessoal e doméstico.
2. **Qualidade:** água deve estar livre de agentes que possam ser nocivos à saúde, tais como microorganismos e substâncias químicas ou radioativas.
3. **Acessibilidade física:** o direito à água pressupõe que instalações e serviços de água devem estar a uma distância física segura de todos os setores da população. Cada casa, instituição educacional ou local de trabalho devem ter fornecimento de água, ou, pelo menos, a possibilidade de ter acesso a ele em seus arredores.
4. **Custo acessível ou acessibilidade econômica:** a água e os recursos que proporcionam acesso a ela tem de ter um custo acessível em relação à renda dos indivíduos. O Comitê declara que os custos associados ao abastecimento de água não devem comprometer a capacidade dos indivíduos de ter acesso a outros benefícios essenciais, como saúde, educação, moradia, e outros direitos.

<sup>11</sup> Veja o Manual sobre os Princípios Básicos e Diretrizes da ONU sobre Despejos e Deslocamentos resultantes dos projetos de Desenvolvimento, HLRN e YUVA, Nova Deli, novembro de 2008: <http://www.hic-sarp.org/UN%20Handbook.pdf>.

<sup>12</sup> Os Princípios Básicos sobre Despejos se encontram no Anexo I do Relatório Anual do Relator Especial e pode ser consultado em: [http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines\\_en.pdf](http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/docs/guidelines_en.pdf).

<sup>13</sup> O CG nº 15 pode ser consultado em: <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/escgencom15.html>.

<sup>14</sup> Veja também a Declaração de Entendimento que acompanha a Convenção das Nações Unidas sobre o Uso Não Navegável de Cursos de Água Internacionais (A/51/869, de 11 de abril de 1997), que, ao estipular necessidades humanas vitais no caso de conflitos quanto ao uso de cursos de água, afirma que “é preciso prestar atenção especial para prover água suficiente a fim de manter a vida humana, inclusive água potável e água necessária à produção de alimentação, a fim de evitar a fome.” Veja: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4538838d11&page=search>

5. **Não-discriminação:** baseado na concepção da não-discriminação, o Comitê declara que água saudável e serviços tem de ser acessíveis física e economicamente para todas pessoas, especialmente aquelas historicamente incapazes de exercer esse direito por motivo de raça, religião, origem nacional ou discriminação por qualquer outro motivo.

### **Obrigações estatais**

Em seus Comentários Gerais, o CDESC reconheceu dois tipos de obrigações correspondentes aos Estados-parte: as obrigações legais gerais, concebidas para aplicação imediata, e obrigações específicas.<sup>15</sup>

#### **Obrigações gerais**

- Adotar medidas para a realização progressiva dos direitos até o máximo dos recursos disponíveis, e, como consequência, a proibição de medidas regressivas: de acordo com o CG nº 3, a obrigação estatal do artigo 2.1 do PIDESC abrange uma obrigação legal de mover-se, o mais rapidamente possível, em direção à realização dos direitos à moradia, à alimentação e à água. Além disso, ela é interpretada no sentido de que o princípio da progressividade implica a proibição de regresso, significando que o Estado não pode tomar medidas regressivas que afetem a realização dos DESC. Medidas regressivas incluiriam, por exemplo, acabar com programas de reforma agrária numa situação em que uma porcentagem significativa das pessoas ainda são sem-terras.
- Não-discriminação: os Estados devem assegurar imediatamente que nenhuma pessoa seja discriminada no exercício dos seus direitos à moradia e à alimentação, ou no acesso aos meios de produzi-la. Isso significa que qualquer discriminação por motivo de raça, cor, sexo, língua, idade, religião, opinião política ou de qualquer outra natureza, origem nacional ou social, situação econômica, nascimento ou qualquer outra situação social, com o intento ou efeito de anular ou prejudicar a fruição ou exercício equitativo dos DESC, constituiria uma violação do Pacto.

#### **Obrigações específicas**

Os direitos à alimentação e à moradia adequadas, assim como o direito à água – bem como todos os outros direitos humanos – impõem três tipos ou níveis de obrigações aos Estados-parte no âmbito nacional: as obrigações de respeitar, de proteger e de satisfazer. A obrigação de respeitar o acesso existente à alimentação adequada e à água requer que Estados-parte não tomem nenhuma medida que destrua ou impeça a fruição desses direitos. Com referência ao direito à moradia,

<sup>15</sup> Veja o CG nº 3 do CDESC; os Princípios de Limburg sobre a Implementação do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, esboçado por uma equipe de especialistas em 1986 e adotado pela ONU (Doc. E/CN.4/1987/17); e as Diretrizes de Maastricht sobre Violações dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, aprovado em 1998, que têm sido empregadas pelo CDESC para avaliar os Relatórios dos Estados e para elaborar Comentários Gerais.

a obrigação requer, entre outras coisas, que o Estado se abstenha de realizar, patrocinar ou tolerar despejos forçados. A obrigação de proteger requer medidas do Estado para assegurar que nem negócios (corporações) nem indivíduos impeçam o acesso das pessoas à alimentação e à água, ou executem despejos forçados. A obrigação de satisfazer significa que o Estado tem de reforçar ativamente o acesso aos e o uso dos recursos, meios e serviços básicos pela população. Os Estados também têm de fornecer documentos oficiais ou outros meios para assegurar a segurança legal do direito de posse, direitos de propriedade iguais para homem e mulher, e proteção contra despejo. Finalmente, os Estados-parte têm obrigações extraterritoriais de acordo com as quais é preciso tomar medidas para respeitar e proteger a fruição do direito à alimentação e à água em outros países, para facilitar o acesso à alimentação, e para prover assistência quando necessário.

#### **2.1.2 Obrigações nacionais**

##### **Status dos tratados e convenções de direitos humanos no marco legal nacional**

A Constituição da República de Moçambique (2004) enuncia como objetivos fundamentais promover o desenvolvimento equilibrado econômico, social e regional do país, além da promoção dos direitos humanos e da igualdade dos cidadãos perante a lei.<sup>16</sup> O artigo 18(2) da Constituição atribui às convenções e tratados internacionais o mesmo status da lei nacional que os incorporou ao sistema legal.<sup>17</sup> A Constituição reconhece vários direitos humanos e a necessidade de interpretá-los de acordo com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos.<sup>18</sup>

##### **A lei nacional**

A lei fundamental de Moçambique reconhece, entre outros, os direitos econômicos, sociais e culturais, como, por exemplo, o direito ao trabalho,<sup>19</sup> o direito à educação,<sup>20</sup> o direito à saúde<sup>21</sup> e o direito ao desenvolvimento.<sup>22</sup>

Quanto à terra, a Constituição de 2004 estabelece um regime de propriedade pública de toda a terra no

<sup>16</sup> Art. 11: “O Estado moçambicano tem como objetivos fundamentais: d) a promoção do desenvolvimento equilibrado, econômico, social e regional do país, e) a defesa e promoção dos direitos humanos e a igualdade dos cidadãos perante a lei.”

<sup>17</sup> Art. 18: “1. Os acordos e tratados internacionais, validamente aprovados e ratificados, vigoram na ordem jurídica moçambicana após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado de Moçambique. 2. As normas de direito internacional têm na ordem jurídica interna o mesmo valor que assumem os actos normativos infraconstitucionais emanados da Assembleia da República e do Governo, consoante a sua respectiva forma de recepção.”

<sup>18</sup> Art. 43: “Os preceitos constitucionais relativos aos direitos fundamentais são interpretados e integrados de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.”

<sup>19</sup> Art. 84.

<sup>20</sup> Art. 88.

<sup>21</sup> Art. 89.

<sup>22</sup> Art. 90.

território.<sup>23</sup> Esse sistema é controlado pelo Estado, que determina as condições de uso e de aproveitamento da terra, e emite os títulos para pessoas coletivas ou singulares para esses fins.<sup>24</sup> Neste contexto, a Constituição reconhece, especificamente, direitos adquiridos através de herança ou ocupação da terra.<sup>25</sup> Para a análise no campo da mineração e dos agrocombustíveis, a legislação nacional relacionada à concessão de terra é especialmente relevante.

O regime de terras é regulado predominantemente pela Lei de Terras 19/97,<sup>26</sup> reconhecida internacionalmente como uma das leis mais avançadas na proteção dos direitos à terra das comunidades rurais. Ela estabelece que o direito de uso e aproveitamento da terra pode ser obtido por pessoas singulares ou comunidades locais, em conformidade com suas práticas convencionais, contanto que não contradigam a Constituição nacional.<sup>27</sup> A lei determina que, nesses casos, a ausência de titulação ou registro não deve impedir o uso e aproveitamento da terra, contanto que eles possam ser comprovados.<sup>28</sup> Além disso, está estabelecido que, nas áreas rurais, as comunidades locais participam da administração dos recursos naturais, da resolução dos conflitos, do processo de titulação, e da identificação dos limites da terra ocupada por elas.<sup>29</sup> No procedimento de obtenção do direito de uso e aproveitamento de uma determinada área pelos projetos de investimento privado, a regulamentação da Lei de Terras<sup>30</sup> determina certos requisitos, entre os quais a obrigatoriedade de as autoridades públicas conduzirem previamente um estudo investigativo, consultando os serviços de registros, as autoridades locais e as comunidades locais.<sup>31</sup> Essa análise, executada em parceria com as partes interessadas mencionadas, deve ser documentada e assinada pelas partes envolvidas, com o objetivo de identificar a área exata sob concessão para investimentos privados, e possíveis direitos de uso e aproveitamento que possam existir previamente. Nesse caso, o documento deve expor como se dará a parceria entre os detentores dos títulos.<sup>32</sup>

Além disso, o decreto sobre as autoridades comunitárias, em seu artigo 6,<sup>33</sup> estabelece que as lideranças tradicionais das comunidades sejam consultadas na resolução de questões fundamentais que afetam a

vida, o bem-estar e o desenvolvimento integrado das condições de vida das comunidades. Finalmente, a legislação mais recente sobre o território assegura em seu artigo 22<sup>34</sup> o direito de participação a cidadãos, comunidades, entre outros, na elaboração, execução, alteração e revisão dos instrumentos de ordenamento territorial. Quanto à expropriação, a Lei nº 19/2007<sup>35</sup> determina que a expropriação para uso público ou privado seja precedida de uma declaração com base na lei pertinente, e acompanhada de uma indenização capaz de compensar: a) a perda de meios tangíveis e intangíveis, b) a ruptura da coesão social e c) a perda dos meios de produção.<sup>36</sup>

## 2.2 Pobreza e fome

Moçambique continua um dos países mais pobres do mundo, apesar do crescimento econômico de 7% durante os últimos anos.<sup>37</sup> A pobreza está altamente condicionada pela história de colonização e de guerra civil do país. Além disso, em 1991-1992, Moçambique foi afetado por uma das mais severas secas do século 20, expondo a população a mais pobreza. Desde então, tem havido desenvolvimento e crescimento econômico significativos, mas o governo ainda depende de fundos internacionais para atingir seus objetivos, posto que cerca de 50% do orçamento do país provém de ajuda ao desenvolvimento.<sup>38</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) classifica o país na 172ª posição em sua edição de 2009 – dentre 182 países considerados – com um IDH de 0,402.<sup>39</sup> Tem havido uma redução significativa da pobreza, com a possibilidade de alcançar as Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDM) de reduzir pela metade, até 2015, o número de pessoas que vivem abaixo da linha de pobreza. No entanto, 45% da população continuam a viver com menos que US\$ 1 por dia e não têm acesso a serviços básicos, como água segura, escolas e instalações médicas.<sup>40</sup> De acordo com o Secretariado Técnico para Segurança Alimentar e Nutricional de Moçambique, aproximadamente 35% das famílias moçambicanas estão em situação de insegurança alimentar crônica. Nesse contexto, as províncias com a maior incidência de insegurança alimentar crônica são Zambézia (35,6%), Tete (34,6%), Maputo (34,4%) e

23 Art. 109: "1. A terra é propriedade do Estado. 2. A terra não deve ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada. 3. Como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social, o uso e aproveitamento da terra é direito de todo povo moçambicano."

24 Art. 110: "1. O Estado determina as condições de uso e aproveitamento da terra. 2. O direito de uso e aproveitamento da terra é conferido às pessoas singulares ou coletivas tendo em conta o seu fim social e econômico."

25 Art. 111: "Na titulação do direito de uso e aproveitamento da terra, o Estado reconhece e protege os direitos adquiridos por herança ou ocupação, salvo havendo reserva legal ou se a terra tiver sido atribuída à outra pessoa ou entidade."

26 Aprovada em 10 de outubro de 1997, essa lei substitui a Lei nº 6/79, de 1979, do período pós-independência.

27 Art. 10 (1), Lei 19/97, de 10 de outubro de 1997.

28 Art. 13-14, Lei 19/97, de 10 de outubro de 1997.

29 Art. 24, Lei 19/97, de 10 de outubro de 1997.

30 Decreto nº 66/98, de 8 de outubro de 1998.

31 Art. 25 (1), Decreto nº 66/98, de 8 de outubro de 1998.

32 Art. 27, Decreto nº 66/98, de 8 de outubro de 1998.

33 Decreto nº 15/2000, de 20 de junho de 2000.

34 Lei nº 19/2007, de 18 de julho de 2007.

35 Lei nº 19/2007, de 18 de julho de 2007.

36 Art. 20, Lei nº 19/2007, de 18 de julho de 2007.

37 Ministry of Planning and Development. Report on the Millennium Development Goals 2008, p. 9. Disponível em: [www.undp.org/mz/](http://www.undp.org/mz/) (consultado no dia 20 de novembro de 2009).

38 Report on the Millennium Development Goals 2008, p. 15. A Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA) é o maior financiador individual, responsável por cerca de vinte por cento de toda a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento. 19 outras agências de desenvolvimento, ou seja, Áustria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Comissão Europeia, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Holanda, Noruega, Portugal, Espanha, Suécia, Suíça, Reino Unido e o Banco de Desenvolvimento da África, fornecem apoio orçamentário geral contribuindo com cerca de 80 por cento das necessidades de financiamento externo do governo. Para mais informações sobre a contribuição de cada doador nos últimos anos, assim como a previsão para 2010, visite [http://www.pap.org.mz/financial\\_contributions.htm](http://www.pap.org.mz/financial_contributions.htm) (consultado no dia 12 de janeiro de 2010).

39 Disponível em: [http://hdrstats.undp.org/en/countries/-country\\_fact\\_sheets/cty\\_fs MOZ.html](http://hdrstats.undp.org/en/countries/-country_fact_sheets/cty_fs MOZ.html) (consultado no dia 2 de dezembro de 2009).

40 Report on the Millennium Development Goals 2008, p. 10.

Inhambane (29,5%).<sup>41</sup> Outras estatísticas indicam que 41% de todas as crianças com menos de 5 anos sofrem desnutrição.<sup>42</sup>

Segundo o Programa Alimentar Mundial (PAM), as províncias centrais e meridionais de Maputo, Gaza, Inhambane, Tete e partes de Manica não produzem cereais em quantidade suficiente e estão mais vulneráveis a desastres naturais e, exceto Inhambane, a HIV/AIDS.<sup>43</sup> Além disso, o PAM observou que

“Transportar cereais das áreas com excedente nas regiões norte e central para o sul é economicamente inviável por causa dos custos elevados e das melhores condições de mercado nos países vizinhos. A Missão de Avaliação das Culturas e do Abastecimento alimentar da FAO e do PAM estimaram que 190.000 t de milho são exportadas pelas províncias do norte e do centro. Em 2005, o PAM recebeu 54.000 t através da Operação Prolongada de Socorro e Recuperação (sigla em inglês: PRRO) e 28.000 t através do Programa do País (sigla em inglês: CP). As compras locais do PAM diminuíram de 15.000 t em 2003 para 8.961 t em 2005 porque não havia alimentação de qualidade disponível no mercado; um estudo de aquisição local foi realizado em 2005. O programa setorial agrícola prevê um aumento da produção e do processamento comercial de produtos primários e uma rede comercial aprimorada, dois fatores cruciais para aumentar as compras locais por PAM e parceiros.”<sup>44</sup>

Outro estudo chega à conclusão que, apesar da crescente produção de cereais, bolsões de insegurança alimentar permanecem nos distritos semi-áridos de Tete, Gaza, Sofala, no interior de Inhambane e no sul de Maputo, onde números crescentes de pessoas necessitam assistência alimentar. Para o PAM e o Instituto Internacional de Investigação das Políticas Alimentares (sigla em inglês: IFPRI), o problema estrutural da fome em Moçambique permanece muito agudo e alarmante.<sup>45</sup>

Alguns dos desafios para o incremento adicional da redução da pobreza são: a) o impacto global da crise alimentar no país; b) a promoção de crescimento econômico e sustentável; c) crescimento rápido da população urbana; e d) a grande incidência de HIV no país. Este último representa o principal desafio, visto que a porcentagem da população com HIV (entre jovens e adultos) aumentou de 8,3% em 1998 para 16% da população em 2007.<sup>46</sup> Esses números também são impressionantes a partir de uma perspectiva de gênero, uma vez que a incidência de infecção das mulheres é três vezes maior do que a dos homens.<sup>47</sup> A grande incidência de HIV tem efeitos diretos sobre as famílias,

dadas as responsabilidades sociais das mulheres para com os outros membros da família. Ela tem também um efeito sobre a população ativa no país, bem como sobre a sua produtividade.

O desenvolvimento de Moçambique está profundamente ligado ao setor agrícola uma vez que 64% da população vive na área rural,<sup>48</sup> e 55% desta vive abaixo da linha da pobreza. Nas áreas rurais, a agricultura é a principal fonte de renda, mas, com a baixa produtividade preponderante, as famílias dificilmente conseguem satisfazer suas necessidades nutricionais, além de estarem vulneráveis às intempéries climáticas. Em face de inundações ou secas, os agricultores estão entre os grupos mais expostos à insegurança alimentar, uma vez que eles têm poucas alternativas de geração de renda fora da agricultura. As mulheres enfrentam um desafio adicional, dado o seu menor acesso à educação e, em consequência, o menor grau de conhecimentos para o trabalho na terra. A dificuldade de acesso a instalações médicas também contribui para a porcentagem elevada de mortalidade infantil. Embora a Constituição e a Lei de Terras reconheça direitos iguais para homens e mulheres e igual acesso à terra, as mulheres muitas vezes não estão cientes desses direitos, permanecendo privadas de seus direitos de acesso à terra.<sup>49</sup>

Em geral, a população rural está isolada por causa da falta de infraestrutura no país, que dificulta o acesso aos mercados, bens e serviços.<sup>50</sup> Avaliou-se que grupos mais próximos das sedes administrativas tendem a ter mais acesso a serviços, como educação e saúde, e mercados, ao passo que aqueles que vivem em áreas mais isoladas “têm sido completamente abandonados.”<sup>51</sup> A falta de infraestrutura afeta a população de tal modo que esses grupos, quando perguntados sobre suas prioridades, mencionam nesta ordem: transporte, estradas, preços, comercialização, e acesso à terra e à água. A segurança alimentar e nutricional do país foi particularmente afetada por desastres naturais em 2005 e 2008, e há uma tendência à deterioração adicional com o aumento dos preços das matérias-primas.<sup>52</sup>

A terra arável de Moçambique corresponde a 5,6% do território, da qual 2,6% é irrigada. A estrutura de posse da terra em Moçambique é dominada por pequenas propriedades: famílias camponesas constituem 99,6% de todos os estabelecimentos agrícolas e controlam 95,19% da área cultivada total.<sup>53</sup> Conforme os dados mais recentes, em 2008, cerca de 5 milhões de hectares eram utilizadas na produção. A agricultura emprega 80% da população do país, mas contribui menos para

41 Veja Salé, Nurdine. Estudo e Advocacia sobre Biocombustíveis e Segurança Alimentar em Moçambique, Action Aid Moçambique, 2008, p. 12.

42 Veja República de Moçambique. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II), Maputo, 2 de maio 2006, p. 215.

43 Veja World Food Programme, Country Programme Mozambique 10446.0 (2001-2009), WFP/EB.2/2006/8/6, 24 July 2006, p. 6.

44 Veja ibidem, p. 7.

45 Veja Food Security Information for Decision Making – Mozambique, outubro de 2009, p.2. Disponível em: [http://www.foodsec.org/countrybrief/Oct09/Mozambique\\_1009.pdf](http://www.foodsec.org/countrybrief/Oct09/Mozambique_1009.pdf) (consultado no dia 12 de janeiro de 2010).

46 Report on the Millennium Development Goals 2008, p. 12.

47 República de Moçambique. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009, Maputo, maio de 2006, p. 22.

48 Rural poverty portal. Disponível em:

<http://www.ruralpovertyportal.org/web/guest/country/statistics/tags/mozambique> (consultado no dia 3 de dezembro de 2009).

49 International Fund for Agricultural Development. Habilitar os pobres rurais e superar a pobreza em Moçambique. Rome: IFAD, 2008. Disponível em: [http://www.ifad.org/operations/projects/regions/Pf/factsheets/mozambique\\_p.pdf](http://www.ifad.org/operations/projects/regions/Pf/factsheets/mozambique_p.pdf) (consultado no dia 3 de dezembro de 2009).

50 Rural poverty portal.

51 República de Moçambique. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009. Maputo, maio de 2006, p. 19.

52 Report on the Millennium Development Goals 2008, p. 18.

53 Veja República de Moçambique. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II), Maputo, 2 de maio 2006, parágrafo 524.



o PIB, com mais ou menos 25 por cento, enquanto que contribui com 16 por cento de todas as exportações. A agricultura comercial não é a regra, num país em que o agronegócio cobre apenas três por cento do total da terra cultivada.<sup>54</sup>

### 3. Políticas e Programas

Para uma melhor compreensão dos casos apresentados na seção 4, introduziremos resumidamente as principais características das políticas e programas nacionais relevantes do governo de Moçambique, especialmente quanto às estratégias de desenvolvimento relacionadas a redução da pobreza e desenvolvimento agrícola, bem como terra, agrocombustíveis e mineração.

#### 3.1 O Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (PARPA II), 2006-2009

O principal objetivo do PARPA II é manter índices elevados de crescimento econômico com a finalidade de estar em condições de reduzir a pobreza. A consolidação da paz e da democracia também são mencionadas como objetivos finais. O plano foca quatro áreas principais: governação, capital humano, desenvolvimento econômico e questões macroeconômicas. Para a área de governação, as prioridades identificadas, entre outras, são: descentralização das funções governamentais, melhor coordenação entre setores, garantir a defesa dos direitos de propriedade, racionalizar e regular o uso da terra e coordenar com a sociedade civil e o setor privado formas de solução rápida de conflitos, assegurar efetividade das autoridades de auditoria na área financeira, e implementar compromissos de integração regional e internacional.<sup>55</sup>

A área de capital humano visa a melhorar o acesso à educação fundamental e aos serviços de saúde, reduzir a mortalidade materna e a incidência de HIV/AIDS, malária e tuberculose, contribuir para a criação de oportunidades iguais para mulheres e homens, entre outros objetivos. No tocante ao desenvolvimento econômico, o PARPA II define as seguintes prioridades, entre outras: estimular a transformação estrutural da agricultura a fim de aumentar sua produtividade e sua competitividade no mercado internacional; melhorar a infraestrutura viária; construir sistemas de captação de água e barragens de pequena, média e grande escala para servir a todas as necessidades de consumo de água; consolidar uma política de comércio internacional e uma estratégia de integração econômica na região da África austral; promover a expansão de sistemas agroindustriais e de agroindústrias de uso intensivo de mão-de-obra voltadas para a exportação; manter a estabilidade macroeconômica, assegurar que o governo moçambicano pague os serviços da dívida externa e outros bens e serviços adquiridos.

54 Veja World Bank and Embassy of Italy. 'Mozambique Biofuels Assessment: Final Report'. A Report prepared for the Ministry of Agriculture and the Ministry of Energy of Mozambique. Maputo: World Bank and Embassy of Italy, 2008, p. 22.

55 Veja República de Moçambique. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II), Maputo, 2 de maio 2006, p. 31-35.

PARPA II conta com o apoio da comunidade doadora e foi desenvolvido em coordenação com ela. Desse modo, o Banco Mundial (IDA, IFC e MIGA) adotou uma Estratégia de Parceria com o País para 2008-2011 com o objetivo de apoiar o governo de Moçambique na implementação do PARPA II. O objetivo principal dessa estratégia é assegurar o crescimento futuro sustentado, que se espera induzir por meio do desenvolvimento coordenado de infraestrutura, indústrias extrativas de recursos naturais, energia, agricultura, turismo, desenvolvimento do setor privado, e comércio regional crescente. Além dos investimentos materiais, o Banco Mundial considera que vários setores essenciais necessitam reformas de segunda geração, a fim de criar o ambiente que torne possível desencadear uma nova etapa de crescimento. Por isso, reformas de governação são tidas como uma prioridade, especialmente importante na administração das finanças públicas, descentralização e administração do setor público, como também relacionadas a administração de terras e marcos reguladores de mercados, tributos, autorização para o exercício de atividade profissional ou comercial.<sup>56</sup>

Segundo dados da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, Moçambique apresentou um aumento constante de fluxos de Investimento Estrangeiro Direto (IED) de US\$154 milhões em 2006 para US\$ 587 milhões em 2008.<sup>57</sup> É interessante que Moçambique está na categoria dos países em desenvolvimento com as maiores proporções da agricultura em IED no país, próximas a 10%.<sup>58</sup> O IED na produção de açúcar e algodão é muito expressivo.

#### 3.2 Política de terras

A Política Nacional de Terras de Moçambique remonta a 1995,<sup>59</sup> e reconhece as circunstâncias complexas para a distribuição de terras no país. Devido à guerra civil que iniciou pouco depois da independência e se estendeu até 1992, cerca de 6,5 milhões de pessoas foram desalojadas internamente e para países vizinhos, a maioria das quais eram de áreas rurais. Essas migrações resultaram em reivindicações conflitantes a respeito da terra, particularmente porque várias comunidades têm direitos históricos a certas áreas. Nestas circunstâncias, a política nacional define como prioridades erradicar a pobreza e promover o desenvolvimento econômico e humano autossustentado,<sup>60</sup> e apresenta como objetivo recuperar a produção de alimentos, a fim de alcançar níveis de segurança alimentar, e criar condições de crescimento e desenvolvimento para a agricultura de base familiar.<sup>61</sup> Adicionalmente, ela declara como princípios, entre outros, a garantia de acesso à terra tanto para os investidores

56 Veja Promoting Shared Growth through Empowerment of Citizens and Institutions. Mozambique Country Partnership 2008-2011. World Bank.

57 Veja UNCTAD. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. World Investment Report 2009. Annex Table B.1. FDI flows by region and economy 2006-2008.

58 Veja UNCTAD. Transnational Corporations, Agricultural Production and Development. World Investment Report 2009. Figure III.6. Share of agriculture in inward FDI of selected economies.

59 Resolução no 10/95, de 17 de outubro de 1995.

60 Resolução no 10/95, de 17 de outubro de 1995, no 13.

61 Resolução no 10/95, de 17 de outubro de 1995, no 14, (i), (ii).

como para a população, no que os direitos tradicionais da população rural devem ser respeitados.<sup>62</sup>

Coerente com a política de terras, a política agrícola<sup>63</sup> incorpora os objetivos da segurança alimentar, redução dos índices de desemprego e redução da pobreza. Esses objetivos deverão ser alcançados com a recuperação da produção agrícola para a autossuficiência e a reserva alimentar, e o aumento do comércio voltado à exportação.<sup>64</sup> O programa quinquenal apresentado pelo atual governo (2005-2009)<sup>65</sup> enfatiza a importância da agricultura, visto que mais que 60% da população moçambicana vivem em áreas rurais. Ao definir a agricultura como a base para o desenvolvimento econômico e social do país, o governo oficialmente visa a: a) contribuir para a autossuficiência e segurança alimentar da produção de alimentos; b) aumentar a produtividade agrícola; c) melhorar a competitividade e a sustentabilidade da atividade agrícola; e c) promover a exploração sustentável dos recursos naturais.<sup>66</sup>

### 3.3 Política de mineração

Na qualidade de atividade de interesse nacional, a produção de hidrocarbonetos tem um status privilegiado na legislação moçambicana, e prevalece sobre outras atividades no uso da terra.<sup>67</sup> A importância dada ao setor de mineração é reafirmada na Estratégia de Redução da Pobreza para o período de 2006-2009,<sup>68</sup> apresentando pelo governo para as instituições financeiras internacionais. A atividade mineira é mencionada como uma das áreas em que o governo espera crescer para atrair investimento estrangeiro, aumentar a arrecadação tributária e as exportações do setor de mineração. Ele menciona o objetivo de aumentar os operadores de mineração privados de 683 para 750, e aumentar o investimento privado em 40%.<sup>69</sup> O país possui carvão, titânio, grafite e outros minerais. No período de 2001 a 2006, o governo promoveu um novo mapeamento geológico do país e identificou possíveis reservas de diamantes e metais preciosos.<sup>70</sup> A política nacional assevera que a atividade mineira deveria ser conduzida de maneira a afetar o mínimo possível outros usos e ocupação da terra.<sup>71</sup> Quando há conflito com outros usos, a atividade mineira tem prioridade sobre a área, acompanhada de indenização e compensação adequada por qualquer dano que ela possa ter causado.<sup>72</sup>

#### 3.3.1 Processo de licenciamento para atividades de mineração e mecanismos de consulta

O Regulamento Ambiental para a Atividade Mineira estabelece a necessidade de um estudo de impacto ambiental,<sup>73</sup> que fornecerá uma descrição detalhada da atividade a ser desenvolvida, de seu marco legal, e dos impactos diretos e indiretos que ela possa ter em termos ambientais, econômicos e sociais. Com base nessa descrição da realidade sócio-econômica e do ambiente natural, os proponentes são solicitados a submeter planos para apresentar alternativas, assim como administrar e minimizar os impactos.<sup>74</sup> A apresentação desse documento é de inteira responsabilidade do proponente do projeto – nesse caso, a companhia mineira –, o que significa que ele incorre em responsabilidade civil e criminal se a informação fornecida for fraudulenta, ou se as propostas do estudo não forem implementadas.<sup>75</sup> A Autoridade de Avaliação do Impacto Ambiental, composta por indivíduos dos ministérios relacionados à atividade e de outros representantes governamentais, é responsável por receber, verificar e aprovar o estudo de impacto ambiental.<sup>76</sup>

Consoante à Lei de Terras e à Lei de Minas, o regulamento determina a necessidade de realizar consultas públicas com todos os envolvidos direta ou indiretamente afetados pelo projeto. Isso é obrigatório em caso de reassentamento temporário ou permanente. Os procedimentos de participação pública são de responsabilidade do proponente do projeto, e é obrigação das autoridades públicas garantir que a consulta ocorra antes da concessão da licença de mineração.<sup>77</sup> Também é especificado que as audiências e consultas públicas devem ser conduzidas com os envolvidos direta ou indiretamente interessados e eles têm o direito de participar desse processo.<sup>78</sup> Além disso, é preciso divulgar os mecanismos de participação pública no mínimo cinco dias antes de sua efetivação. As reuniões têm de ser registradas e incluídas no estudo ambiental, a ser considerado na avaliação das autoridades para a concessão da licença.

Além do direito de participação, as partes interessadas podem também submeter informação direta à Autoridade de Avaliação do estudo de impacto ambiental até dez dias antes do fim do procedimento.<sup>79</sup> Como toda a informação fornecida deve ser registrada e levada em consideração na decisão da concessão da licença, esta pode ser dada sob condicionalidades, quando o proponente tem de complementar ou adaptar suas atividades.<sup>80</sup> Todas essas exigências são parte da

62 Resolução no 10/95, de 17 de outubro de 1995, no 17.

63 Resolução no 11/95, de 31 de outubro de 1995.

64 Resolução no 11/95, de 31 de outubro de 1995, no 10.

65 Resolução no 16/2005, de 11 de maio de 2005.

66 Resolução no 16/2005, de 11 de maio de 2005.

67 Resolução no 10/95, de 17 de outubro de 1995, no 41.

68 República de Moçambique. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009, Maputo, maio de 2006.

69 República de Moçambique. Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009 (PARPA II), Maputo, 2 de maio 2006, p. 136.

70 Ministério dos Recursos Minerais. Recursos Minerais, ed. 1, dezembro de 2007, p. 5.

71 Resolução no 10/95, de 17 de outubro de 1995, no 38.

72 Resolução no 10/95, de 17 de outubro de 1995, no 39. Essa prioridade é reafirmada no artigo 18 do Decreto no 28/2003, de 17 de junho de 2003, que regulamentava a Lei de Minas.

73 Art. 8, Decreto 26/2004, de 20 de agosto de 2004.

74 Art. 12, Decreto 45/2004, de 9 de setembro de 2004.

75 Art. 22(4), Decreto 45/2004, de 9 de setembro de 2004.

76 Art. 15, Decreto 45/2004, de 9 de setembro de 2004.

77 Art. 14, Decreto 45/2004, de 9 de setembro de 2004.

78 Art. 14 (7), Decreto 45/2004, de 9 de setembro de 2004.

79 Art. 16 (7), Decreto 45/2004, de 9 de setembro de 2004.

80 Art. 19 (4), Decreto 45/2004, de 9 de setembro de 2004.

obrigação geral do proponente<sup>81</sup> do projeto e das autoridades públicas<sup>82</sup> de tornar a informação disponível e acessível a todas as partes interessadas.

### 3.3.2 Reassentamento involuntário

Moçambique não dispõe de uma legislação específica que regulamenta reassentamentos involuntários. A Lei Ambiental nacional determina a necessidade de compensação de perdas pessoais e patrimoniais da população que vive na área do projeto, mas apenas no contexto de violação da lei mencionada.<sup>83</sup>

A Lei de Minas, no entanto, enuncia que o detentor de uma concessão de mineração tem de compensar qualquer dano causado a colheitas, construções e benfeitorias. Ela também estabelece a obrigação de reassentar a população afetada, no que os termos e condições do reassentamento devem ser combinados entre a companhia mineira, o governo e as comunidades afetadas. Em caso de discordância sobre os termos da compensação, as partes podem recorrer à mediação do Ministério de Minas e Energia.<sup>84</sup>

Na prática, as companhias têm adotado a política do Banco Mundial para reassentamentos involuntários<sup>85</sup> para orientar seus planos de reassentamento em Moçambique. A política define princípios e preocupações principais a serem considerados pelas companhias na elaboração e apresentação de planos de reassentamento. Reconhecendo que o deslocamento de grupos implica riscos sociais, econômicos e ambientais, a política recomenda que reassentamentos involuntários sejam evitados ou minimizados. Quando isso não é possível, eles devem ser concebidos como programas de desenvolvimento sustentável, com o objetivo de re-estabelecer ou até melhorar as condições anteriores ao deslocamento.<sup>86</sup> O Banco Mundial sublinha a necessidade de informar pessoas desalojadas sobre seus direitos e opções em relação ao reassentamento, e providenciar “compensação rápida e efetiva equivalente ao custo total de reposição por perdas de ativos atribuíveis diretamente ao projeto.”<sup>87</sup> Outra obrigação, especialmente relevante no contexto de população camponesa predominante, como é o caso de Moçambique, é apresentar alternativas para as pessoas desalojadas, cujo “potencial produtivo, localização e outros fatores sejam, no mínimo, equivalentemente vantajosos em conjunto aos do local antigo”.<sup>88</sup> Isso implica que a disponibilidade e qualidade dos meios e recursos de subsistência devem ser, no mínimo,

mantidas, incluindo a aptidão agrícola da terra, o acesso aos mercados e a infraestrutura.

No nível provincial, comissões de reassentamento compostas por representantes administrativos provinciais (recursos minerais, ambiente, agricultura e obras públicas e moradia), o administrador do distrito, o presidente do conselho municipal, e o Secretário Permanente de Governo da Província – que, no caso da província de Tete, preside a comissão – foram instituídas para lidar com questões de reassentamento decorrentes de projetos de mineração. Em termos gerais, as companhias contratam consultores para realizar estudos de impacto sócio-econômico e ambiental, para registrar a população com direito à compensação e para fazer o inventário de propriedades e bens a serem compensadas e do valor delas. Isso significa que são, essencialmente, os consultores os responsáveis por realizar a consulta e conversar com a população afetada. Com base nos estudos feitos por esses consultores, as companhias submetem à comissão de reassentamento o plano de reassentamento para aprovação. A comissão de reassentamento é assessorada por uma comissão técnica e uma operacional responsáveis pela implementação do plano de reassentamento. Autoridades locais e representantes comunitários fazem parte da comissão técnica.<sup>89</sup>

### 3.3.3 Política de biocombustíveis

Moçambique é, hoje, um dos países no mundo em que os biocombustíveis (etanol e biodiesel) são demandados atualmente, com imenso otimismo e vigor, pelo setor corporativo transnacional, pelas agências de cooperação internacional e pelo governo nacional.

Em maio de 2009, o governo de Moçambique aprovou a nova Política e Estratégia para Biocombustíveis.<sup>90</sup> A política é baseada largamente num estudo realizado com o patrocínio do Banco Mundial e da Embaixada da Itália para o Ministério da Agricultura e para o Ministério da Energia. Ela é o resultado da prioridade definida pelo Ministério da Energia de desenvolver um setor nacional de energia, reduzir a importação de petróleo e aumentar a segurança energética.<sup>91</sup> A opção de concentrar-se na produção de agrocombustíveis é justificada como uma resposta à instabilidade do mercado internacional de petróleo, com base nas condições favoráveis que a país apresenta para a produção de agrocombustíveis.<sup>92</sup> A política declara que o setor de biocombustível será desenvolvido em três etapas: uma fase piloto da data atual até 2015, um período operacional de 2015 a 2020 e, depois de 2020, uma expansão. O marco regulador

81 Art. 27, Decreto 26/2004, de 20 de agosto de 2004.

82 Art. 5, Decreto 45/2004, de 9 de setembro de 2004.

83 Art. 21, Lei 20/97, de 1997.

84 Art. 107, Decreto nº 28/2003 de 17 de junho de 2003, que regulamenta a Lei de Minas.

85 World Bank OP 4.12, de dezembro de 2001. Disponível em: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANU/AL0,,contentMDK:20064610~menuPK:64701637~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>.

86 Item 2, World Bank OP 4.12, de dezembro de 2001.

87 Item 6, (a), (iii), World Bank OP 4.12, de dezembro de 2001.

88 Item 6, (b), (ii), World Bank OP 4.12, de dezembro de 2001.

89 Entrevista realizada em 28 de agosto de 2009 com o Sr. Benjamin Gemo, Chefe do Departamento de Terras da Inspeção Provincial de Agricultura e membro da Comissão Provincial de Reassentamento em Tete.

90 Resolução 22/2009, de 21 de maio de 2009.

91 Veja World Bank and Embassy of Italy, Maputo. ‘Mozambique Biofuels Assessment: Final Report’. A Report prepared for the Ministry of Agriculture and the Ministry of Energy of Mozambique. Maputo: World Bank and Embassy of Italy. 2008. p. ES-1.

92 Resolução 22/2009, de 21 de maio de 2009.



assegurar que o setor fomenta etanol e biodiesel produzidos de matérias-primas agrícolas apropriadas às condições climáticas e agrícolas de Moçambique.<sup>93</sup> Entre os resultados benéficos provenientes da implementação dessa política, o governo aponta: a) a substituição gradual de combustíveis fósseis; b) a geração de empregos; c) a possibilidade de produzir agrocombustíveis e, ainda assim, evitar monoculturas, ao levar em consideração as demandas de segurança alimentar e gerar renda entre a população rural; d) dar à população camponesa a oportunidade de transformar seus produtos agrícolas em agrocombustíveis para suas necessidades energéticas, assim como em produtos de exportação com valor agregado.<sup>94</sup> Esta mesma política, no entanto, reconhece um desafio existente na destinação de terras para a produção de agrocombustíveis sem gerar conflitos em comunidades, bem como harmonizá-la com a produção de alimento e a gestão adequada dos recursos naturais.<sup>95</sup> Mencionam-se seis princípios orientadores para a implementação da política: inclusão, transparência, proteção ambiental e social, processo gradual, sustentabilidade fiscal e inovação. Ela também se refere às obrigações das diversas partes interessadas envolvidas na estratégia, entre as quais a obrigação governamental de apoiar as comunidades rurais no desenvolvimento de seus próprios projetos, e de “garantir comunicação clara e transparente com outras partes interessadas em assuntos de interesse geral e estimular o diálogo público e o conhecimento sobre assuntos relevantes.”<sup>96</sup>

O estudo preparado pelo Banco Mundial e pela Embaixada da Itália para o Ministério da Agricultura e o Ministério da Energia de Moçambique é uma recomendação política volumosa de mais de 500 páginas. Para nossos propósitos, citamos longamente algumas disposições relevantes onde o Banco Mundial e a Embaixada da Itália identificam o potencial dos biocombustíveis para Moçambique:

“Para exportações de longo prazo, o etanol à base de cana de açúcar poderia ser mais barato que o do Brasil, o qual pode ser tomado como uma referência internacional, e o preço do qual diminuiu recentemente de recordes anteriores devido ao rápido crescimento da produção (similar a do etanol dos EUA), embora o potencial de Moçambique para assegurar custos de frete competitivos dependeria de volumes. Se o custo com frete marítimo fosse descontado, no entanto, o etanol à base de cana de açúcar produzido em Moçambique poderia ser competitivo em relação ao do Brasil nas exportações regionais na África Austral (uma estimativa preliminar do preço do etanol na República da África do Sul é de US\$ 0,58 /litro). O etanol de Moçambique, portanto, poderia ser competitivo em mercados domésticos (desde que se renunciasse ao imposto sobre a venda de combustível, e os preços do petróleo permanecessem acima de US\$ 60 /barrel: preços 20% inferiores levariam à paridade com a

gasolina importada), assim como em mercados regionais e de além-mar. Um programa nacional de bioetanol, por conseguinte, deveria incentivar a produção de etanol em larga escala para a exportação, mas ele deveria estar baseado, em primeiro lugar, nos volumes previstos para os mercados domésticos e regionais, uma vez que o potencial de competitividade a longo prazo dependerá das tendências de preço internacionais dos combustíveis fósseis e à base de etanol.<sup>97</sup> [...] mesmo uma expansão relativamente modesta da produção de matéria-prima para biocombustíveis (de aproximadamente 450.000 ha) junto com uma autorização para uso de E10 e B5 no país, poderia resultar no seguinte:

(i) Redução das importações de combustíveis à base de petróleo da ordem de US\$ 15 milhões a US\$ 20 milhões por ano (com base nos preços do petróleo de 2006; nos níveis de preço atuais, a diminuição seria maior), representando uma redução próxima de 5% no custo total de combustível importado conforme projetado para 2008.

(ii) Redução da arrecadação fiscal (taxa de importação, imposto sobre venda de combustível e taxa de valor agregado) na faixa de US\$ 12 milhões, com o valor provavelmente a ser maior com os níveis atuais dos preços do petróleo.

(iii) Aumento dos níveis de imposto de renda de pessoa jurídica em até US\$ 7 milhões, reduzindo, a grosso modo, pela metade a perda da arrecadação atribuível à redução das importações de combustível.

(iv) Criação de uns 150.000 empregos, dos quais dois terços seriam no cultivo das matérias-primas para biodiesel e o restante na produção de etanol.

(v) Melhora de longo prazo na balança comercial resultante das exportações de etanol, óleo vegetal e biodiesel, que poderiam somar até US\$ 450 milhões com base em uma expansão conservadora da produção de material-prima, equivalente a até 20% das exportações atuais, incluindo grandes projetos.

(vi) Aumentos do movimento nos principais portos do país, com arrecadação portuária associada, bem como crescentes negócios para companhias transportadoras.”<sup>98</sup>

Além disso, o estudo analisa diversas matérias-primas para a produção de agrocombustíveis, a fim de determinar quais seriam as mais apropriadas para o cultivo no país. Ele conclui que cana de açúcar e sorgo doce são mais adequados para a produção de etanol, enquanto que *jatropha* e côco são recomendáveis para a produção de biodiesel.

Ao mesmo tempo que marcos políticos e estudos de viabilidade estão sendo realizados em nível nacional, uma série de empreendimentos corporativos começaram a ser estabelecidos por todo o país, fomentando tanto etanol como biodiesel. A tabela 1 oferece um resumo das principais iniciativas existentes no final de 2008.

93 <http://www.macauihub.com.mo/en/news.php?ID=7110>, acessado no dia 27 de novembro de 2009.

94 Resolução 22/2009, de 21 de maio de 2009.

95 Resolução 22/2009, de 21 de maio de 2009.

96 Resolução 22/2009, de 21 de maio de 2009, par. 5.2 (i).

97 Veja World Bank and Embassy of Italy, Maputo. ‘Mozambique Biofuels Assessment: Final Report’. A Report prepared for the Ministry of Agriculture and the Ministry of Energy of Mozambique. Maputo: World Bank and Embassy of Italy. 2008. p. 31-33.

98 Veja *ibidem*. p. 33-34.

**TABELA 1: PROJETOS DE BIOCOMBUSTÍVEL EM MOÇAMBIQUE**

Nome	Descrição (Fase de desenvolvimento)	Matéria-prima e Mercado alvo	Localização
C3 – Biodiesel	Operacional	Plantação de jatropha para a produção de biocombustíveis e atividades relacionadas; exportações consideradas.	Estrada Nacional 1, Bairro de Rumbana, Maxixe (Inhambane)
DEULCO	Em fase de plantio	Plantação de jatropha para a produção de biocombustíveis e atividades relacionadas; exportações consideradas.	Inhassune, Distrito de Panda, (Inhambane)
ELAION AFRICA	Em fase de plantio	Plantação de jatropha para a produção de biocombustíveis e atividades relacionadas; exportação considerada.	Localidade de Savane, Dondo, Sofala
ECOMOZ	Em construção	Produção de biocombustíveis e atividades relacionadas.	Petromoc installations (Maputo, Beira and Nacala)
ADAMA	Ainda não apresentada à CPI		Manica
JATROPHA		Jatropha para biodiesel e atividades afins.	Distrito de Moamba, Maputo
CAMEC, Companhia de Mineração e Exploração da África Central (Procana)	Apresentada à CPI; Estudo de viabilidade	Cana de açúcar para a produção de açúcar e açúcar refinado, energia elétrica e fertilizantes; exportações consideradas.	Massingir (Gaza)
Haha Projects		Biodiesel de jatropha	Províncias de Nampula ou Cabo Delgado
Brunellus KFT		Ethanol de cereais e sorgo doce.	
Madal (Technoserve)	Operando em fase experimental	Côco, jatropha e sementes oleaginosas para biocombustíveis (assim como outros cereais)	Quelimane (Zambézia)
Eng. Petiz	Tem 200 ha plantados. Fornecerá 20.000 tons de cana de açúcar para Mafambisse	Açúcar para exportação e, de 2009 em diante, produção de etanol.	Dondo (Sofala)
Girassol Manica	Em fase de produção	Cana de açúcar, girassol, jatropha e soja para etanol e biodiesel.	Sussundega (Manica)
Geralco	Teste inicial em plantação existente	Jatropha	Quelimane (Zambézia)
Algas	Pesquisa e desenvolvimento de produção de biocombustível a base de algas	Biodiesel	Quelimane (Zambézia)
Grupo MOÇFER SA Enerterra	Estudo de viabilidade	Jatropha; exportações consideradas.	
Sunbiofuel		Jatropha	Manica
British Petroleum	Estudo de viabilidade		
Pete Nel	Estudo de viabilidade	Cana de açúcar para etanol.	Chimoio (Manica)
Somoil	Instalação de demonstração de pequena escala.		Inhambane
COFAMOSA	Estudo de viabilidade a ser financiado por ADB	Exportações consideradas.	
Indústria Açucareira		Cana de açúcar para etanol.	Maputo (Sofala)
Principal Energy	Estudos de pré-viabilidade.	Cana de açúcar e sorgo doce para etanol; exportações consideradas.	Dombe (Manica)

Fonte: CPI, informação adicional de Econergy, conforme citado em World Bank/Embassy of Italy, op. cit.

## 4. Casos visitados

### 4.1 Produção de Agrocombustíveis na Província de Gaza

A equipe de investigação visitou o distrito de Massingir, na província de Gaza, com o objetivo de investigar os impactos do projeto de etanol à base de cana de açúcar ProCana sobre os direitos sociais das comunidades locais. Segundo nossas informações, o projeto ProCana pretendia investir aproximadamente US\$ 510 milhões em 30.000 hectares de terra e, se levado a cabo como planejado, seria o maior de seu tipo em Moçambique.<sup>99</sup> A companhia britânica BioEnergy África comprou da Companhia de Mineração e Exploração da África Central (sigla em inglês: CAMEC) e de um outro investidor desconhecido 94 por cento do projeto em 2008/2009,<sup>100</sup> formando um empreendimento conjunto também com investidores nacionais. No entanto, no fim de 2009, ela anunciou a suspensão do investimento no ProCana, a fim de poupar dinheiro e concentrar-se na exploração e desenvolvimento mineiro na África subsaariana.<sup>101</sup> Segundo a informação mais recente, em 22 de dezembro de 2009, o Gabinete dos Ministros cancelou o projeto ProCana, e ele não mais existe legalmente em Moçambique. O governo reclama que a companhia não cumpriu as intenções originais submetidas ao governo e por ele aprovadas em 2007. Para o governo de Moçambique, a terra do ProCana (30.000 ha) pode agora ser considerada disponível para um outro projeto desenvolvido por qualquer companhia que pretenda investir em agricultura nos termos aprovados pelo governo. Embora pareça que o projeto ProCana controlado pela CAMEC esteja oficialmente encerrado agora, os principais conhecimentos que podem ser extraídos dessa experiência continuam cruciais e relevantes não apenas quanto ao destino desses 30.000 hectares e do povo que vive ali, mas quanto à questão mais ampla da apropriação de terra em escala geral e do desenvolvimento de agrocombustíveis em um sentido amplo.

Durante a visita ao país, a equipe de investigação teve a oportunidade de entrevistar o Sr. Izak Holtzhausen, representante da CAMEC em Moçambique e diretor do projeto ProCana,<sup>102</sup> que explicou as principais características do projeto da seguinte forma: o ProCana começou identificando terras apropriadas para a produção de cana de açúcar em 2006, e com êxito solicitou ao governo moçambicano a destinação de 30.000 ha de terras na forma de um arrendamento de longo prazo, de 50 anos, renovável. ProCana investiu muito em irrigação por gotejamento e planejava

consumir 180 bilhões de galões de água por ano tiradas da represa Massingir, situada perto dali.<sup>103</sup> Quando de nossa visita, o ProCana já havia limpado 830 ha de terra e já havia plantado 25 ha com seis variedades de cana de açúcar como viveiro de mudas. A ideia era plantar até 800 ha na primeira fase e, subsequentemente, aumentar paulatinamente 5.000 ha três vezes de modo que o projeto estaria em pleno funcionamento em 2011. A usina de etanol deveria estar pronta no final de 2010 de modo que a produção de etanol em escala comercial poderia começar em 2012. O ProCana planejava produzir 300.000 m<sup>3</sup> de etanol por ano e estava convencido que seria capaz de competir com o etanol brasileiro. Segundo os planos, 80 por cento do etanol do ProCana seria comercializado através da fronteira para os países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (sigla em inglês: SADC), mas principalmente para a África do Sul. Acreditava-se que a linha central de produtos não seria agrocombustível para o setor de transporte, mas plásticos à base de etanol para a África do Sul.

O Sr. Holtzhausen foi enfático em descrever o projeto como um projeto de desenvolvimento para as comunidades locais. Ele explicou que o viveiro de mudas de cana de açúcar foi desenvolvido junto com uma associação de mulheres, chamada ASAMA. O ProCana instalou o sistema de irrigação por gotejamento nas terras delas com a finalidade de capacitá-las a instalar o viveiro de mudas e começar o plantio de produtos alimentícios trazidos pelo ProCana para Maputo para comercialização na companhia varejista sul-africana Shoprite. A companhia planejava fomentar esquemas de produção externa (*outgrowing schemes*) de cana de açúcar para a população local, e afirmou estar ajudando e subsidiando os agricultores camponeses nos arredores de suas plantações a desenvolver fazendas de acordo com o seu esquema: 20 por cento de produção de alimentos e 80 por cento de cana de açúcar. Foi estimado que, de acordo com o sistema proposto, um agricultor de base camponesa poderia ter uma renda de \$ 12.000,00 por ano, o que é cinco vezes a renda média moçambicana. Quando da entrevista, foi dito que uma faixa de 2 km ao longo do rio dos Elefantes seria utilizada exclusivamente por pequenos agricultores. Adicionalmente, o ProCana construiu instalações para pecuária, como locais de abastecimento de água, uma vez que a região é habitada por comunidades de criadores de animais. Além disso, o Sr. Holtzhausen mencionou ainda que 150 indivíduos das comunidades locais já foram empregados pelo ProCana. De modo geral, a companhia esperava que o projeto incentivasse o retorno dos jovens moçambicanos da África do Sul, e ela mesma se comprometia a recrutar apenas mão-de-obra local. No entanto, segundo o diretor, não era possível determinar naquele momento o número real de pessoas a serem empregadas, mas esse poderia

99 Veja <http://www.biofuelsdigest.com/blog/2008/01/29/mozambique-president-sets-biofuels-objectives-no-diversion-of-food-production-all-refining-in-mozambique/>, acessado no dia 27 de novembro de 2009.

100 Veja "Ethanol's African Land Grab - Mozambique has survived colonialism and civil war. But can it survive the ethanol industry?" — Por Adam Welz <http://www.motherjones.com/environment/2009/03/ethanol-s-african-landgrab?page=2>

101 Veja ProBEC Biofuel newsletter # 20, September 2009, Programme for Basic Energy and Conservation - Saving energy for a better future, [www.proBEC.org](http://www.proBEC.org)

102 Entrevista realizada no dia 26 de agosto de 2009, em Massingir.

103 Veja "Ethanol's African Land Grab - Mozambique has survived colonialism and civil war. But can it survive the ethanol industry?" — Por Adam Welz <http://www.motherjones.com/environment/2009/03/ethanol-s-african-landgrab?page=2>

variando de 3.000 a 6.000 empregos, dependendo das leis reguladoras relativas aos padrões ambientais, trabalhistas e de segurança social que o governo nacional aprovasse.

#### 4.1.1 Impactos potenciais sobre o acesso à terra e o meio de vida das comunidades locais

Durante o lançamento do projeto ProCana, o presidente moçambicano, Armando Guebuza, disse que “o desenvolvimento de biocombustíveis não desalojará agricultores moçambicanos de suas terras.” Segundo o líder moçambicano, utilizar-se-iam para biocombustíveis terras atualmente subutilizadas ou vazias, e que essa iniciativa “evitaria utilizar terras usadas na produção de alimentos.”<sup>104</sup> O Sr. Mauricio Huo, diretor do serviço distrital para atividades econômicas de Massingir, também foi entrevistado pela equipe de investigação.<sup>105</sup> Ele explicou que a área concedida para o ProCana era quase inabitada e não estava sendo utilizada na produção agrícola, mas antes na produção de carvão vegetal por invasores que estavam destruindo as poucas árvores restantes. Quando a equipe de investigação visitou a área, no entanto, encontrou vários vilarejos (Chinbangane, Chitar, Zulu, Mahiza and Mocatini), alguns dos quais até com centros de saúde e escolas. Em Chinbangane, a equipe de investigação recebeu o seguinte testemunho:

“Há 61 famílias no vilarejo. Nós nascemos neste vilarejo, e assim como nossos pais que foram sepultados no nosso cemitério comunitário. Produzimos milho, batata doce, amendoim, feijão e temos um número considerável de animais de criação. Sim, fomos consultados pelo ProCana e pelo governo local sobre o local de transferência e a nova área de pasto em maio passado. Porém, não ficamos convencidos. Não concordamos. Até onde sei outros vilarejos também não concordaram. Estamos tentando juntar outros vilarejos para nos reunir e discutir o assunto. Estamos preocupados com o fato de sermos despejados à força de nossa terra apesar de nossa oposição. O governo local e o pessoal do ProCana nos disseram que não há irrigação em nossa terra, e que seremos transferidos para um lugar onde há equipamentos de irrigação. Por que não colocar esses equipamentos aqui, em nossa terra, se eles realmente querem nos ajudar? Podemos até cultivar cana de açúcar para o ProCana, mas nós temos de permanecer em nossa terra... Nós temos o que necessitamos. Esta terra é nossa. Não iremos sair.”<sup>106</sup>

Segundo a informação fornecida pelo diretor do ProCana, cinco comunidades locais foram consultadas: Zulu, Chitar, Banga, Mahiza e Mocatini. Considerando a falta de estatísticas e de informações disponíveis sobre a área, a equipe de investigação não foi capaz de descobrir o número exato de pessoas que vivem atualmente nas terras destinadas para o projeto ProCana, as quais

seriam afetadas pela transferência para outro lugar. Se tomarmos o número de famílias de Chinbangane (61) como média, no mínimo 360 famílias seriam afetadas. O número real poderia ser, na verdade, muito maior, dado que Chinbangane foi mencionado como um dos menores vilarejos na área.

O projeto ProCana apresentou complicações adicionais, visto que parte da terra que ele requisitou também era reivindicada pelo Parque Nacional de Limpopo, o qual pretendia utilizar a área para o reassentamento de famílias que ainda viviam no interior dessa reserva natural. O Reverendo Dinis Matsolo, Secretário Geral do Conselho Cristão de Moçambique, o qual ajudou ativamente comunidades desalojadas no parque, explicou à equipe de investigação que 9 comunidades (Mavoze, Massingir Velho, Bingo, Makavene, Chibatana, Matinga, Machaule, Machamba e Ximange) ainda vivem dentro do parque e que apenas uma já foi reassentada. Ele assinalou que as Igrejas Luterana e Católica têm apoiado essas comunidades desde 1994, e os grupos assentados na reserva nacional eram refugiados de guerra que foram repatriados e reassentados na área que mais tarde se transformou no Parque Nacional de Limpopo. Agora eles terão de ser reassentados novamente. Segundo a informação fornecida à equipe de investigação, o Ministério do Turismo, a autoridade responsável pelo parque, negociou com o Ministério da Agricultura terra para esse reassentamento. Parece que o Ministério da Agricultura prometeu ao Ministério do Turismo adquirir as terras no distrito de Massingir. Apesar disso, a destinação aparentemente não foi formalizada e o ProCana apareceu mais tarde com uma solicitação de arrendamento de terra nessa área e tomou a frente do Ministério do Turismo.

A equipe de investigação também teve a oportunidade de entrar no Parque Nacional de Limpopo e entrevistou a comunidade de Mavoza (posto administrativo), uma das nove comunidades que terão de ser reassentadas. 345 famílias (2.626 pessoas) vivem em Mavoza.<sup>107</sup> Líderes comunitários disseram à equipe de investigação que as autoridades do parque propuseram reassentá-los nas terras a serem controladas pelo projeto ProCana, o que foi considerado uma desvantagem pelo grupo, visto que as terras em que eles vivem agora são melhores. Para fazer frente a essa preocupação, as comunidades começaram a identificar terras alternativas, mas faltou-lhes o apoio suficiente das autoridades do parque. Quando da entrevista, os líderes comunitários disseram à equipe de investigação que eles preferiam permanecer no parque e, por conseguinte, estariam interessados em solicitar ao governo a alteração dos limites do parque.

As possíveis consequências que o projeto ProCana poderia ter para o meio de vida dessas comunidades eram muito incertas, e, até o momento em que o projeto foi cancelado, em absoluto estava claro o que aconteceria com as comunidades que vivem atualmente nas diversas terras. Houve, realmente, algum tipo de

104. Veja <http://www.biofuelsdigest.com/blog/2008/01/29/mozambique-president-sets-biofuels-objectives-no-diversion-of-food-production-all-refining-in-mozambique/>, acessado no dia 27 de novembro de 2009.

105. Entrevista realizada no dia 25 de agosto de 2009, em Massingir.

106. Entrevista realizada no dia 25 de agosto de 2009, em Chinbangane.

107. Entrevista realizada no dia 25 de agosto de 2009, em Mavoza.

consulta às comunidades sobre o projeto ProCana, como ordenado pela Lei de Terras de Moçambique (veja seção 2.1.2), mas as reclamações apresentadas pelas comunidades entrevistadas indicaram que apenas as elites e os anciãos locais foram realmente consultados, alguns dos quais endossaram pessoalmente o mega-projeto em suas comunidades apesar da visível objeção predominante entre eles.<sup>108</sup> Além disso, mencionou-se que a consulta em Chinbangane teve falhas, considerando que a informação não foi suficientemente clara e foi apresentada de maneira parcial. Em vez de incluir na agenda o tópico fundamental de saber se as comunidades locais aceitariam ou não o projeto de etanol e em que termos elas fariam isso, os processos de consulta geralmente foram limitados à questão dos termos em que se daria o reassentamento das terras destinadas ao projeto ProCana. Além disso, nem mesmo esse assunto parece ter sido abordado corretamente, posto que nem a companhia nem as autoridades locais mencionaram a existência de qualquer plano de reassentamento concreto e obrigatório para essas comunidades, negligenciando a necessidade de apresentar compromissos claros, como um calendário, para empreender o reassentamento. Representantes das outras comunidades afetadas, a saber, Banga, Tihovene, Condzwane e Cubo, expressaram reclamações similares e enfatizaram particularmente que ProCana estava expandindo os limites das terras que ela pretendia controlar, desconsiderando acordos originais com as comunidades.<sup>109</sup> Todos esses elementos colocaram em dúvida o processo de consulta inteiro, obscurecendo a exigência de responsabilidade final.<sup>110</sup>

Essas terras são a principal fonte de sustento das comunidades de Massingir. As comunidades que vivem nessa área ocupam-se com três atividades econômicas agrícolas vitais, a saber, criação de animais, produção de carvão vegetal e agricultura de subsistência. Nesse sentido, a terra é utilizada de maneira tradicional, de uma forma bastante extensiva. O projeto ProCana mudaria profundamente o estilo de vida pastoril dessas comunidades ao desorganizar espaços para a criação de animais e rotas pastoris, posto que algumas de suas práticas tradicionais de criação de animais teriam de ser mudadas para um regime 'semi-sedentário'. No final das contas, uma parte substancial das terras que seriam destinadas para ProCana são, historicamente, áreas e rotas de criação de animais das comunidades preponderantemente pastoris, e seriam profundamente afetadas caso o projeto tivesse sido completamente executado. Perder suas terras e seu meio de vida resultante delas sem ser devidamente reassentado e compensado por todas as perdas, significaria uma grave violação do direito a um padrão de vida adequado dessas

comunidades, inclusive dos seus direitos à alimentação e à moradia.

É importante enfatizar, além disso, que embora ProCana não possua um título de propriedade da terra, ele poderia obter títulos de propriedade da infraestrutura construída, no término do contrato, depois de 50 anos. Isso significaria um controle efetivo sobre os recursos da terra depois de 50 anos em vista dos sistemas de infraestrutura, como uma irrigação por gotejamento atravessando a terra. E desse modo, embora teoricamente a destinação de terra para o ProCana não violasse o preceito constitucional de propriedade da terra, é possível que o acordo de arrendamento institucional resultasse com o tempo na propriedade da terra de facto (i.e. 'controle efetivo') por uma companhia estrangeira.

Finalmente, além dos 30.000 hectares que o ProCana teria operado diretamente num sistema de monocultivo industrial, a companhia e o governo distrital também incentivaram agricultores que seriam transferidos para locais adjacentes e contíguos a produzir cana de açúcar e produtos alimentícios em esquemas de produção externa (*outgrowing schemes*). Há 20.000 e 70.000 hectares de terras (re)alocadas em torno da plantação do projeto ProCana<sup>111</sup> e essas terras estão sendo projetadas para servir também aos interesses comerciais do ProCana. Portanto, em essência, se o esquema do ProCana fosse bem-sucedido, é possível que ele controlasse efetivamente até 100.000 hectares de terra, três vezes mais do que a terra que lhe foi oficialmente destinada.

Como mencionado acima, o projeto ProCana alegava ser um projeto de desenvolvimento também para as comunidades locais, e ele criaria oportunidades de emprego na área. Não há compromissos obrigatórios em termos de números de empregos, e o número real dependeria do tipo de lei reguladora que o governo aprovasse com referência às regras ambientais, trabalhistas e de segurança social. Por exemplo, se o governo proibisse a queima da cana e impusesse padrões trabalhistas rígidos, o ProCana teria optado por um esquema de plantação mecanizada. Seria tecnicamente viável de uma certa forma porque a terra é totalmente plana. Mas se o governo nacional não impusesse uma proibição da queima da cana e fosse flexível quanto aos padrões trabalhistas, ele teria optado por um esquema de plantação não-mecanizado. Este empregaria potencialmente mais trabalhadores, estimados pelo ProCana em quantidade de 5.000 a 6.000, enquanto que aquele ocuparia menos, em quantidade de aproximadamente 3.000 a 4.000 trabalhadores. Mais precisamente, é indiscutível que os empregos criados nestas circunstâncias fossem, muito provavelmente, destinados para adultos jovens e mais qualificados. Isso também foi mencionado por um membro antigo de uma comunidade afetada. Ele mencionou que, quando solicitado a deixar a terra onde ele nasceu e seus ancestrais viveram, duvidava que o novo projeto viesse a empregar um homem idoso.

108 Veja Vermeulen, Sonja and Lorenzo Cotula. 'Over the heads of local people: consultation, consent and recompense in large-scale land deals for biofuels projects in Africa'. Paper under review, *Journal of Peasant Studies*. 2009.

109 Veja Manuel, Lino e Alda Salomão. "Biofuels and land rights in Mozambique – the ProCana case." *Haramata* 54, março de 2009, p. 17-19.

110 Para outros problemas com consultas às comunidades e impactos de projetos de agrocombustíveis, veja Salé, Nurdine. *Estudo e Advocacia sobre Biocombustíveis e Segurança Alimentar em Moçambique*, Action Aid Moçambique, 2008.

111 Entrevista com o Diretor Geral do projeto ProCana.



#### 4.1.2 Impactos potenciais sobre o acesso à água das comunidades locais

Um outro problema importante relativo ao projeto cancelado diz respeito ao uso de recursos hídricos. A terra destinada para o ProCana, como mencionado anteriormente, localiza-se próximo à barragem de Massingir e ao rio dos Elefantes. Quando a equipe de investigação perguntou ao diretor do ProCana sobre algum risco maior no investimento deles, ele mencionou, pronta e explicitamente, um possível conflito em torno do problema do volume de água da barragem de Massingir a ser liberada para uso na irrigação pelo ProCana, em oposição à destinação principal para produção de eletricidade. Em sua capacidade plena, a barragem tem potencial para irrigar 90.000 hectares de terra, enquanto que o total de terra arável no distrito de Massingir perfaz mais que 70.000 hectares.<sup>112</sup> A liberação atual de água para irrigação foi um ponto controverso, uma vez que a geração de eletricidade para exportação continuaria a prioridade principal. Afinal, os empréstimos para a construção da barragem têm de ser pagos. Em períodos de seca, é bem provável que a barragem honre seu compromisso de fornecer uma quantidade mínima de eletricidade (para exportar para a África do Sul) –, deixando secas as terras agrícolas.<sup>113</sup> Por conseguinte, é improvável que o potencial pleno de 90.000 hectares se torne mesmo realidade. Neste contexto, é provável que ProCana tivesse precisado de uma parcela maior da água da barragem destinada atualmente para irrigação de fazendas, do que a quantia que os governos distrital e nacional se comprometeram a fornecer.

Em situações em que houvesse seca (e isso é provável nessa região semi-árida), o governo honraria primeiramente seu compromisso de gerar eletricidade para exportar para a África do Sul e para o setor industrial doméstico. Qualquer água remanescente da barragem seria cedida para o ProCana – visto que o ProCana alegou ter recebido do governo nacional a garantia de que sua necessidade de água para irrigação sempre estaria protegida. Bionergy África alega que “para assegurar que a produção de cana não fosse comprometida por outros usuários potenciais, o ProCana obteve a garantia do governo moçambicano que o autorizava a usar até 750 milhões de metros cúbicos de água por ano com uma licença a ser concedida logo que o plano final para a extração da água fosse apresentado.”<sup>114</sup> ProCana precisaria 407 milhões de metros cúbicos de água para irrigar sua plantação de cana de açúcar. Isso significa que era muito provável que a prioridade menor teriam sido os pequenos agricultores nos distritos adjacentes de Massingir e Chokwe, este último o coração da agricultura irrigada do Vale de Limpopo. Portanto, se esse plano de (re)alocação de água tivesse sido realizado, com toda probabilidade ele teria causado

consequências negativas para as atividades agrícolas, existentes e futuras, das famílias camponesas na área. Tal (re)alocação de recursos hídricos, especialmente em lugares relativamente secos, como Moçambique, teria minado a autonomia e a capacidade das comunidades locais de produzirem sua própria alimentação para consumo próprio. Neste caso, o direito à água e à alimentação dessas comunidades estaria ameaçado. Como informamos na apresentação do caso, o projeto ProCana foi cancelado, mas isso não impede o governo de autorizar uma iniciativa similar com outras partes envolvidas. Se a mesma negligência em promover uma consulta ampla e efetiva se mantiver, é muito provável que essas comunidades sejam novamente expostas à violação de seus direitos humanos.

#### 4.2 Mineração de carvão na província de Tete

A equipe de investigação visitou o distrito de Moatize a fim de examinar os impactos dos projetos de mineração de carvão sobre os direitos sociais das comunidades locais. Dois projetos de mineração foram selecionados pela União Provincial de Camponeses de Tete – UPCT: o projeto de mineração de carvão de Benga, da companhia Riversdale Moçambique em parceria com Tata Steel; e o projeto carbonífero de Moatize, da companhia Rio Doce Moçambique.

##### 4.2.1 O projeto de mineração de carvão de Benga, da Riversdale Moçambique

Riversdale Moçambique, uma companhia subsidiária da Riversdale Mining, com sede na Austrália, obteve a concessão de uma licença de mineração do governo de Moçambique em abril de 2009 para uma área de 4.560 ha no distrito de Moatize. De acordo com os planos, a exploração das minas iniciará em 2010 e se estenderá até 2035, extraindo no total 2,1 bilhões de toneladas de carvão. O projeto de investimento tem um custo de US\$ 850 milhões, e Tata Steel detém 35% das participações no projeto. Além da extração de carvão, o projeto prevê instalar uma usina termoeletrica para produzir energia utilizando parte do carvão. Esta parte do projeto é desenvolvida em parceria com Elgas SARL, uma parceria público-privada que investe no setor de energia. 65% do capital da Elgas pertencem a companhias públicas de energia de Moçambique (Electricidade de Moçambique e Empresa Nacional de Hidrocarbonetos) e os 35% restantes a investidores sul-africanos, inclusive à companhia privada African Legend. A previsão é que a usina termoeletrica fique em operação por 25 anos. Tanto o coque como o carvão termal produzido nesse lugar, bem como parte da eletricidade gerada pela usina termoeletrica, serão exportados. A previsão é que o projeto represente aproximadamente 3% do PIB de Moçambique em 2008.<sup>115</sup>

112. Entrevista com o Diretor do serviço distrital para atividades econômicas de Massingir.

113. Entrevista com o Gerente Geral do ProCana.

114. Veja <http://allafrica.com/stories/200811280929.html>, acessado no dia 27 de novembro de 2009.

115. Para toda a informação sobre esse projeto, veja o Estudo de Impacto Ambiental do Projecto de Mineração e Fornecimento de Energia de Benga proposto pela Riversdale Moçambique Limitada. Resumo não técnico, maio de 2009.

Segundo a Riversdale, o projeto criará, durante a fase de construção das minas, 600 empregos diretos e 2.500 indiretos. Uma vez que a mina estiver operando, deverão haver 1.200 empregos diretos e 4.000 indiretos. O Estudo de Impacto Ambiental apresentado pela companhia enuncia que ela está comprometida em empregar progressivamente mais moçambicanos, mas não especifica quantos moçambicanos serão de fato empregados, e não menciona qualquer compromisso concreto, exceto que está engajada em oferecer treinamento profissional para empregados moçambicanos altamente qualificados.<sup>116</sup>

### ***Impactos potenciais sobre o acesso à terra e o meio de vida das comunidades locais***

Riversdale Moçambique identificou aproximadamente 5.600 pessoas (1.147 famílias) que vivem na área do projeto mineiro de Benga. Cinco comunidades (Capanga Nzinda, Capanga Gulo, Capanga Luani, Mpala e Nhangano), que atualmente vivem nas terras que se tornarão o local de mineração, serão reassentadas. Outras quatro comunidades (Chitambo, Benga Sede, Nhamseme e Nhambalulu) poderiam no final permanecer em suas terras, dependendo das negociações com a companhia sobre a perda de terra – devido à infraestrutura construída para o lugar de mineração e a usina termoeletrica – e as consequentes restrições de acesso às áreas adjacentes ao local de mineração.<sup>117</sup>

A equipe de investigação entrevistou o Sr. Benjamin Gemo, chefe do Departamento de Terras da Inspeção Provincial de Agricultura e membro da Comissão Provincial de Reassentamento,<sup>118</sup> com a finalidade de obter informação detalhada sobre o plano de reassentamento para as comunidades afetadas. Quando da entrevista, o plano de reassentamento ainda estava sendo discutido. Embora o Sr. Gemo tivesse o esboço do plano de reassentamento em suas mãos durante a reunião, ele afirmou não estar autorizado a fazer uma cópia disponível para a equipe. Outras tentativas de entrar em contato com a companhia com o mesmo objetivo não foram bem-sucedidas nem em Moatize nem em Maputo.

Com a finalidade de conhecer o ponto de vista das comunidades afetadas, a equipe de investigação visitou a Associação Camponesa de Capanga, na comunidade Capanga Nzinda.<sup>119</sup> A associação foi fundada em 1987 e, originalmente, contou com 300 membros. Hoje ela tem 16 membros, 8 deles mulheres. A associação é filiada à UPCT e se dedica a uma variedade de atividades produtivas, como, por exemplo, agricultura (principalmente vegetais, frutas, milho e feijão) para consumo próprio e para abastecer o mercado vizinho

de Moatize, Bele e Matondo; pesca do rio Revuboe, criação de animais principalmente para venda de carne e para a obtenção de algum leite para consumo próprio, apicultura e fabricação de tijolos. Os membros da associação afirmaram que suas famílias têm vivido nestas terras por gerações. Desde 1997, a associação detém coletivamente o Direito de Uso e Aproveitamento da Terra sobre 150 ha. Além dessa terra, cada família tem seu próprio pedaço de terra de aproximadamente 0,5 a 1 ha. A associação possui 3 bombas de água, 3 tanques de água, 10 carroças para transportar os produtos para os pontos de venda, e 11 equipamentos de semeadura. Além disso, a associação faz 5 perfurações para obter água potável para toda a comunidade, visto que ela é obrigada a desenvolver alguns projetos sociais para o benefício de toda a comunidade. Os membros da associação que foram entrevistados se sentiam muito orgulhosos de serem capazes de tirar seu sustento de suas terras, inclusive a produção de alimentação, vestuário e moradia.

Como mencionado pelos membros da associação, em 2006 iniciaram os primeiros trabalhos exploratórios em Capanga. Em janeiro de 2009, eles foram contatados por representantes da companhia e autoridades locais, a fim de serem informados da necessidade de deixarem suas terras. Após essa visita, a companhia Impacto, companhia de consultoria, contratada pela Riversdale, entrou na área para realizar o estudo de avaliação de impacto. Parte do estudo consiste no inventário e avaliação de perda de bens a serem compensados. A associação está muito preocupada com as condições do reassentamento, especialmente porque não é claro se os bens e recursos de propriedade coletiva serão compensados ou não, ainda que reconhecidos como essenciais para sustentar o meio de vida dos indivíduos. As mulheres da associação expressaram grande preocupação com a perda de sua independência alimentar e econômica. Em primeiro lugar, a associação não concorda com a avaliação de suas casas feita pela Impacto. Em segundo lugar, o estudo da Impacto não inclui todas as perdas do meio de vida, enfrentadas pela associação, por exemplo, a segunda colheita que as famílias teriam condições de obter em suas terras, devido ao acesso que eles têm à água em abundância; no lugar indicado para o reassentamento em Cateme, elas estarão em condições de fazer apenas uma colheita por ano. Adicionalmente, o acesso próximo a um mercado garantido para vender os produtos também será perdido, dado que o lugar de reassentamento é distante de Moatize, e a associação não tem caminhões para transportar seus produtos. A coleta de frutas, como maçanica, é considerada importante para a segurança alimentar das famílias em tempos de escassez, assim como para a geração de renda por meio de vendas no mercado local, e ela tampouco foi incluída no estudo. Ainda mais preocupante é o fato de que o esquema de compensação pela terra parece estar baseado somente em áreas de terra de posse familiar. Isso significa que a associação perderá sua terra coletiva sem qualquer compensação. Por outro lado, há discordância sobre como

<sup>116</sup> Veja Estudo de Impacto Ambiental do Projecto de Mineração e Fornecimento de Energia de Benga proposto pela Riversdale Moçambique Limitada. Resumo não técnico, maio de 2009.

<sup>117</sup> Ibidem.

<sup>118</sup> Entrevista realizada no dia 28 de agosto de 2009, em Tete.

<sup>119</sup> Entrevista realizada no dia 29 de agosto de 2009, em Capanga.



lidar com locais sagrados, como cemitérios. Riversdale propõe deslocá-los para a área de reassentamento, visto que essas terras serão removidas durante o processo de mineração, mas os membros da associação discordam enfaticamente dessa proposta porque ela é contrária a suas crenças culturais.

Os membros da associação e o chefe tradicional da área, que também esteve presente durante a entrevista, sentem que foram compelidos a aceitar um plano de reassentamento com o qual não concordam. Eles entendem que o governo de Moçambique necessita obter receita de projetos de desenvolvimento como esse, mas eles acreditam firmemente que seus direitos como camponeses independentes precisam ser respeitados durante o reassentamento. Isso significa que eles deveriam estar em condição de escolher livremente as terras para o reassentamento, ser compensados adequadamente por todas as perdas, e ser capazes de continuar suas atividades produtivas, as quais provêm seu sustento e renda para viverem em dignidade.

Infelizmente, a equipe de investigação não teve a oportunidade de visitar as quatro comunidades (Chitambo, Benga Sede, Nhamsembe e Nhambualu), que poderiam no final permanecer em suas terras, nem a comunidade de Cangale, situada fora dos limites da concessão mineira de Benga, mas nas imediações do projeto. Porque essas comunidades estão apenas parcialmente dentro dos limites da concessão da mineração – ou completamente fora, mas nas imediações –, o impacto do projeto de mineração sobre essas comunidades pode ser até mais intenso. Foi destacado que elas terão apenas parcialmente o direito – ou não terão direito algum, como no caso de Cangale – a reassentamento e compensação por perdas do meio de vida. Ao mesmo tempo, elas serão afetadas diretamente pelos impactos ambientais do projeto em termos de ar e poluição da água. É provável que o projeto tenha um grande impacto nas terras úmidas nas margens dos rios Revuboe e Zambezi. Essas terras são utilizadas intensivamente pela população local, mas serão atravessadas por novas estradas e também podem ser afetadas pela alteração do ciclo de água na área devido ao local de mineração. Além disso, a ruptura do equilíbrio do ecossistema afetará solos, flora e fauna dessas terras, implicando uma perda do meio de vida das comunidades que dependem dessas terras úmidas. Novamente, neste caso não está claro em que medida as comunidades mencionadas terão direito à compensação.

FIAN tentou em vão entrar em contato com representantes da Riversdale Moçambique e Riversdale Mining. Além disso, FIAN enviou à companhia uma carta no dia 26 de janeiro de 2010, solicitando suas opiniões sobre as alegações feitas pela comunidade local. Infelizmente, Riversdale não respondeu a carta.

#### 4.2.2 O projeto de carvão de Moatize da Rio Doce Moçambique

Em 2007, a companhia Rio Doce Moçambique, uma subsidiária da Companhia Vale do Rio Doce, com sede no Brasil, obteve uma concessão de mineração para uma área de aproximadamente 240 km<sup>2</sup>, no distrito de Moatize. Moatize é avaliada como a maior reserva inexplorada de carvão no mundo, com 838 milhões de toneladas métricas.<sup>120</sup> A previsão é que a mina fique em operação por 35 anos, começando em dezembro de 2010, com a produção anual de 26 milhões de toneladas de carvão. Está prevista uma usina termoeletrica independente, com uma capacidade de 125 MW, para suprir energia para as atividades de mineração. O projeto também abrange a recuperação dos 600 km da rodovia Sena-Beira (Província de Sofala), e a construção do terminal de exportação marítimo em Beira. No total, o custo do projeto está estimado em 1,3 bilhão de dólares.<sup>121</sup>

A Rio Doce estima, no Estudo de Impacto Ambiental, que o projeto criará 3.300 empregos quando estiver funcionando com sua capacidade máxima. Ela também deu sua palavra que 70% dos postos de trabalho das companhias diretamente relacionadas com o empreendimento e suas empreiteiras serão ocupados por moçambicanos.

#### ***Impactos potenciais sobre o acesso à água e o meio de vida das comunidades locais***

Conforme o Plano de Ação de Reassentamento (PAR) apresentado pela Rio Doce e aprovado pela Comissão Provincial de Reassentamento, 5.104 pessoas (1.241 famílias), que vivem nas comunidades de Chipanga, Bagamoyo, Chithata, Malabwe e Mithethe, terão de deixar suas casas e terras e serão reassentadas. Com relação aos critérios de elegibilidade para receber assistência e compensação, o PAR enuncia que “somente as famílias que possuem ou arrendam propriedades, terras agrícolas, terras de pastagem e cultivos que foram adequadamente identificados e registrados durante o levantamento conduzido em abril de 2006 têm o direito a receber benefícios do PAR.”<sup>122</sup> Isso significa que o universo das pessoas diretamente afetadas pelo projeto de mineração pode, de fato, ser maior, considerando que nem todas as propriedades estão registradas, e alguns indivíduos não possuem títulos de propriedade, mas são arrendatários.<sup>123</sup> Também não está claro se pessoas afetadas indiretamente pelo projeto de mineração – por exemplo, aquelas que vivem nas imediações do local de

120 Disponível em: <http://www.vale.com/vale/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=3126&sid=598> (consultado no dia 13 de janeiro de 2010).

121 Disponível em: <http://www.vale.com/vale/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=3126&sid=598> (consultado no dia 13 de janeiro de 2010).

122 Resettlement Plan of Action. Vale do Rio Doce, p. 97. Documento gentilmente fornecido pela Sra. Camilla Lott, Coordenadora de Sustentabilidade no escritório da Vale, em Maputo. Entrevista realizada no dia 3 de setembro de 2009, em Maputo.

123 O Plano de Ação do Reassentamento prevê a possibilidade de trazer esses casos para a secretaria social da Vale de modo que possa ser considerado, no fórum instituído pelo governo para essa finalidade, se um determinado caso tem direito à assistência e compensação. Veja Resettlement Plan of Action, Vale do Rio Doce, p. 98.

mineração – serão compensadas por danos ambientais e perdas subsequentes do meio de vida.

A companhia Rio Doce contratou os serviços das companhias Austral Consulting e Projects and Diagonal Urbana Consulting para informar as comunidades sobre o projeto, e realizar os estudos sócio-econômico, urbano e ambiental para caracterizar a população afetada. De acordo com a informação detalhada fornecida pela companhia para a equipe de investigação, o processo de negociação com as comunidades afetadas parece ter observado padrões básicos de participação. Também está registrado que deficiências e desacordos iniciais aparentemente foram tratados pelas companhias.<sup>124</sup> A equipe de investigação também teve a oportunidade de visitar o local de reassentamento de Cateme, que receberá 672 famílias. A construção das casas e outras instalações, como escolas, centro comunitário, estradas, etc. estava bem adiantada quando da visita,<sup>125</sup> e o reassentamento estava marcado para novembro de 2009.

A equipe de reassentamento visitou um vilarejo peri-urbano na comunidade de Chipanga, que é a maior comunidade a ser reassentada.<sup>126</sup> Os membros da comunidade entrevistados – bem como seus líderes locais – expressaram grande descontentamento e raiva com o plano de reassentamento. Alguns membros de melhor situação da comunidade discordaram enfaticamente dos valores de suas casas e da respectiva compensação que esperavam que lhes seria paga. No mesmo sentido, pessoas que tinham casas maiores reclamam do fato de que as casas no assentamento de Cateme serão menores do que suas casas atuais. Houve diversas reclamações sobre os materiais e a forma como as casas foram construídas, o que pode apontar para o fato de que aspectos culturais da moradia podem ter sido negligenciados. De fato, todas as obras de construção do reassentamento foram contratadas com a companhia transnacional brasileira Olderbrecht. A falta de compensação adequada por perdas dos terrenos de cultivo (machambas) também foi indicado como um problema. Em alguns casos, as famílias reassentadas receberão machambas menores do que aquelas que elas têm. Em outros casos, elas serão compensadas por algumas machambas, mas não por outras às quais elas também têm acesso. Em outros casos, pessoas que serão reassentadas no assentamento peri-urbano de 25 de Setembro não serão compensadas pelas machambas. Foi mencionado que as condições agrícolas na área de Cateme, particularmente o acesso à água, não são tão boas como nas atuais terras. Isso implica que os produtores não conseguirão fazer uma segunda colheita no mesmo ano. Também havia preocupações quanto à perda de acesso ao mercado próximo de Moatize,

como no caso da comunidade de Capanga mencionado anteriormente. A principal queixa da comunidade é o fato de que essas reclamações foram apresentadas várias vezes mas nada aconteceu. Deste modo, as famílias se sentem forçadas a aceitar condições com as quais não concordam.

Questionada sobre todas essas preocupações, a Sra. Camilla Lott, respondeu, durante a entrevista, que a Vale tem um escritório em Chipanga com o objetivo de manter um canal permanente de comunicação com as comunidades. Ela encorajou as comunidades a apresentarem suas reclamações. Os problemas relacionados ao acesso insuficiente à água, à dificuldade de acesso aos mercados locais para a venda de produtos e à perda de uma colheita foram reconhecidos. Ela assegurou à equipe de investigação que a companhia e o governo local atualmente estão buscando uma solução para o problema do transporte. Quanto ao acesso à água, a companhia iniciou a construção de 19 poços. Sobre a perda da colheita, ela admitiu que foi um erro de planejamento, mas não ofereceu nenhuma solução para essa situação.<sup>127</sup>

Tanto no caso da comunidade de Capanga, afetada pelo projeto da Riversdale, como da comunidade de Chipanga, afetada pelo projeto da Rio Doce, os processos de reassentamento são conduzidos sem solucionar as preocupações expressas pelos membros das comunidades entrevistadas; desse modo, colocam em risco os direitos sociais das famílias afetadas. A perda de suas terras comunitárias e de parte de seus meios de vida derivados delas, sem serem compensadas adequadamente por todas as perdas, colocará as famílias afetadas numa situação vulnerável, inclusive de insegurança alimentar e, por conseguinte, poderá representar uma grave violação do direito a um padrão de vida adequado para essas comunidades, incluindo seus direitos à alimentação e moradia adequadas, e seu direito à água. O governo de Moçambique tem a obrigação de proteger os direitos de todas as comunidades rurais afetadas pelos projetos mineiros e, por conseguinte, tem de garantir que as companhias mineiras implementem planos de reassentamento e esquemas de compensação adequados.

124 Veja, *ibidem*.

125 A visita ao local de reassentamento de Cateme ocorreu no dia 28 de agosto de 2009. O segundo local de reassentamento chama-se 25 de Setembro. Ele será destinado a 287 famílias com um perfil urbano ou peri-urbano. As 327 famílias restantes do universo dos beneficiários do plano de reassentamento serão compensadas com casas em outros locais.

126 Entrevista realizada no dia 29 de agosto de 2009, em Chipanga.

127 A Vale foi informada por FIAN no dia 26 de janeiro de 2010 sobre os fatos apresentados neste relatório. Em sua resposta datada de 5 de fevereiro de 2010, a Vale basicamente reiterou a informação apresentada anteriormente, dando detalhes técnicos adicionais sobre a qualidade das moradias e o número de reuniões realizadas com as famílias afetadas.

## 5. Observações finais

Como explanado em detalhe anteriormente, é provável que todos os três projetos de desenvolvimento estudados resultem em perdas parciais ou totais da terra e do meio de vida das famílias afetadas, sem serem adequadamente reassentadas ou compensadas por todas as perdas. Caso efetivamente ocorra, isso representaria uma grave violação do direito a um padrão de vida adequado dessas comunidades, inclusive dos seus direitos à alimentação e à moradia adequados, e do seu direito à água. Ainda que o projeto ProCana tenha sido cancelado, ele já havia começado a ser implementado com base nesses termos de compensação imprópria e privação de recursos. Com base no documento *Princípios Básicos e Diretrizes sobre Despejos e Deslocamentos resultantes dos projetos de Desenvolvimento*, elaborado pelo Relator Especial da ONU para o Direito à Moradia (veja seção 1.2.1), é possível identificar as seguintes falhas dos planos de reassentamento e dos esquemas de compensação:

- No caso do projeto de agrocombustível ProCana, nenhuma avaliação de impacto abrangente e integral foi realizada antes do início do projeto.<sup>128</sup>
- Em ambos os casos de mineração, as consultas tenderam a envolver apenas os líderes comunitários e não forneceram informações sobre os impactos dos projetos para todas as comunidades e pessoas afetadas. Além disso, as comunidades tiveram poucas oportunidades de contestar a decisão de despejo e/ou de apresentar propostas alternativas e de articular suas demandas e prioridades de desenvolvimento.<sup>129</sup>
- Em ambos os casos de mineração, as famílias e comunidades afetadas não serão compensadas com terra da mesma qualidade daquela que elas perderão, e várias perdas, como a segunda colheita, acesso a terras comuns, a coleta de frutas e o acesso a mercados próximos, tampouco serão compensadas.<sup>130</sup>

Além disso, o impacto da mineração na disponibilidade de alimentação local no distrito de Moatize, e provavelmente na província de Tete, pode ser muito severo e precisa ser monitorado com atenção. Moatize já foi identificado pelo PAM como um distrito com alta vulnerabilidade de segurança alimentar,<sup>131</sup> e Tete é uma das províncias com alta incidência de insegurança alimentar crônica – como exposto anteriormente, terras agrícolas excelentes, particularmente nas margens dos rios Revuboe e Zambezi, em pouco tempo estarão perdidas para a produção de alimentos. A disponibilidade alimentar direta para as famílias reassentadas irá diminuir devido à perda da segunda colheita anual. Essas famílias, e provavelmente muitas outras no distrito de Moatize, não estarão em condição de contar mais com a produção local de alimentação, mas ficarão dependentes

de alimentação de fora. Como foi mencionado na seção 2.2, o sistema interno de distribuição de alimento em Moçambique ainda é muito frágil, o que coloca essas famílias em risco. Elas terão de recorrer ao mercado, o que as torna vulneráveis à volatilidade dos preços dos alimentos. No caso de não terem renda suficiente que lhes permita comprar alimentos ou de não receberem assistência alimentar, é possível que a segurança alimentar delas se agrave dramaticamente.

Uma situação similar pode ocorrer em províncias como Inhambane e Zambézia, onde se planeja estabelecer projetos de agrocombustíveis de grande escala e, ao mesmo tempo, persistem altos índices de insegurança alimentar crônica. Embora projetos de agrocombustíveis, como ProCana, declarem estar engajados em estimular a combinação da produção de energia com a produção de alimentos, pequenos produtores teriam, muito provavelmente, enfrentado fortes pressões resultantes do remanejamento de trabalho, terra e água da produção de alimentos, a fim conseguirem cumprir as metas rígidas de produção definidas por companhias como ProCana.<sup>132</sup>

Moçambique é um dos poucos países no mundo com uma lei de terras nacional bastante progressista, que deve proteger e promover o interesse dos pobres do campo (veja seção 2.1.2). Em termos legislativos, portanto, a população rural moçambicana conta com mecanismos poderosos para proteger seus direitos à terra e, em consequência, seus direitos à alimentação e à moradia. E apesar disso, nossas constatações preliminares revelaram algumas lacunas e deficiências nas práticas existentes.

Conforme o espírito da Lei de Terras e os padrões internacionais de direitos humanos, a consulta às comunidades afetadas tem de ser realizada antes da aprovação dos projetos de investimento. Isso ocorre nos projetos de mineração, mas não nos projetos agrícolas de grande escala. Embora projetos de agrocombustíveis de grande escala também tenham graves impactos sócio-econômicos e ambientais, a aprovação deles, comparados aos projetos de mineração, não está sujeita a regras e procedimentos rígidos relacionados a estudos de impacto sócio-econômico e ambiental, nem a planos de reassentamento e esquemas de compensação obrigatórios voltados à população afetada, como mostra o caso do projeto ProCana.

Além disso, autoridades governamentais em nível local, municipal, distrital e provincial que supervisionam a consulta deveriam assegurar que as comunidades recebam informação suficiente sobre o projeto e que a informação seja apresentada de uma forma imparcial e não tendenciosa em favor do projeto. O acesso à informação detalhada sobre os projetos de investimento é muito difícil para as organizações da

128 Princípios Básicos e Diretrizes sobre Despejos e Deslocamentos resultantes dos projetos de Desenvolvimento *parágrafo 32*.

129 Ibidem, parágrafos 37, 38 e 39.

130 Ibidem, parágrafos 60 e 63.

131 Veja World Food Programme. Country Programme Mozambique 10446.0 (2001-2009), WFP/EB.2/2006/8/6, 24 de julho de 2006. p. 21.

132 Para conhecer a experiência do Brasil nesse aspecto, veja FIAN et al. Os Agrocombustíveis no Brasil. Informe da Missão de Investigação sobre os impactos das políticas públicas de incentivo aos agrocombustíveis sobre a fruição dos direitos humanos à alimentação, ao trabalho e ao meio ambiente, das comunidades campesinas e indígenas e dos trabalhadores rurais no Brasil, Heidelberg, 2008.

sociedade civil moçambicana, como a UNAC ou Justiça Ambiental. Ironicamente, em muitos casos é mais fácil investigadores internacionais obterem a mesma informação, à qual os cidadãos moçambicanos têm acesso garantido por direito.

É necessário estar particularmente atento à situação das comunidades que vivem nas imediações dos projetos de mineração. Não está claro em que medida elas têm direito à reassentamento e compensação. Quando comparadas às comunidades diretamente afetadas pelos projetos mas com direito à reassentamento, é possível que aquelas acabem numa situação pior, porque se supõe que os danos ambientais causados pela atividade mineira provoquem impactos sobre os recursos naturais e meios de vida dos quais elas dependem. Essas comunidades também deveriam participar de processos de consulta e serem incluídas em planos de reassentamento ou esquemas de compensação.

Leis progressistas não garantirão automaticamente transparência e responsabilidade final – nem produzirão resultados que favoreçam os pobres – num ambiente econômico político marcado pelos desequilíbrios nas relações de poder (entre estado e comunidade, burocratas estatais e cidadãos, elites locais e povo pobre, companhias poderosas e povo pobre, e assim por diante). E desse modo, deveríamos distinguir entre uma perspectiva técnica e administrativa de consulta às comunidades afetadas, por um lado, e uma perspectiva política do mesmo processo, por outro lado. A primeira é apolítica; a última enfrenta as relações de poder com seriedade. Neste sentido, é de extrema importância que a agenda de consulta deva incluir também a questão fundamental de saber se as comunidades aceitam ou não o projeto de investimento e em que termos.

O envolvimento das comunidades durante todo o processo da consulta e da negociação dos planos de reassentamento e dos esquemas de compensação parece restrito à elite dos líderes comunitários. Dado o fato de que os impactos desse tipo de projetos são bastante complexos e variam no interior dos diferentes grupos sociais, segundo gênero, idade, ocupação, etc., seria altamente recomendável incluir mulheres, jovens, organizações camponesas e outras formas de interesse comunitário organizado durante todo o processo de consulta e negociação.

Para as comunidades locais e suas organizações da sociedade civil, esse desenvolvimento coloca desafios importantes. Elas terão de reforçar suas capacidades de investigação e de análise a fim de estarem em condição de avaliar de modo independente quais são os impactos sócio-econômicos e ambientais reais dos projetos de desenvolvimento. Por um lado, é necessário que elas conduzam seus próprios estudos de impactos e inventário e avaliação de todo tipo de perdas, a fim de estarem em condição de exigir compensação adequada. Como foi demonstrado nos casos de mineração, os estudos realizados pelos consultores foram baseados num enfoque de propriedade familiar, ignorando a questão da compensação por perda de acesso a terras

comunitárias e a todos os recursos naturais associados a esse acesso, algo completamente crucial para os meios de vida das comunidades rurais de Moçambique. Por outro lado, as organizações da sociedade civil devem examinar criticamente se os projetos de investimento propostos realmente servirão ao interesse público ou se esses somente utilizam o argumento do “interesse público” para encobrir e legitimar interesses privados, movidos pelo lucro.<sup>133</sup> Projetos de investimento que, por exemplo, resultem em violações de direitos humanos, como despejos forçados e expropriações sem indenização adequada jamais podem ser considerados à serviço do interesse público. Como explicado anteriormente (seção 3.3), as organizações da sociedade civil de Moçambique têm várias possibilidades de apresentar seus pontos de vista durante o processo de licenciamento para o projeto de mineração, particularmente durante a elaboração dos estudos de avaliação de impacto e durante a elaboração dos planos de reassentamento.

Ao mesmo tempo, as organizações populares também terão de reforçar suas capacidades de mobilização e de organização para combinar pressão de baixo com propostas qualificadas de ação. Quanto antes as comunidades locais e suas organizações se envolverem nesse tipo de processo, mais chances terão de defender seus direitos. Como revelam experiências em outros países, é possível negociar termos de reassentamento e compensação consideravelmente melhores, ou até impedir aqueles projetos de investimento que são altamente prejudiciais às comunidades locais e seu ambiente.

A Política de Reassentamento Involuntário do Banco Mundial, adotado como parâmetro pelas companhias de mineração, é muito pouco compatível com o enfoque de direitos humanos. Essas diretrizes essencialmente presumem que a expropriação de comunidades locais é necessária e dá pouca atenção à justificativa para o despejo, ou ao processo de consulta e negociação. O foco está principalmente em esquemas de compensação e transferência e, mesmo nesta perspectiva limitada, comprovou ser insuficiente, como evidenciam os casos em questão.

A Lei de Terras de Moçambique enfrenta atualmente fortes pressões por reforma, devido ao fato de não ser funcional às políticas de desenvolvimento econômico estipuladas no PARPA II com o apoio da comunidade doadora. É digno de nota que a reforma do sistema de direito de posse da terra e seu controle aparece num trecho proeminente do PARPA II com o objetivo de “racionalizar o uso da terra” e encontrar caminhos rápidos para a solução de conflitos. Para dizê-lo sem rodeios, os numerosos camponeses “ineficientes” da agricultura de subsistência – 62% dos quais mulheres e que controlam 95% a área cultivada – terão de abrir caminho para os empresários modernos e “eficientes” do agronegócio.

133 Para mais informações sobre esse problema, veja Langford, Malcolm e Ujjaini Halim. Expropriation and eviction: Grassroots and human rights perspectives on compulsory acquisition. In: Land Reform, Settlements and Cooperatives, 2008/1, p. 32-45, FAO, Roma.

O governo nacional de Moçambique tem sido muito claro em sua intenção quanto aos agrocombustíveis: ele pretende produzi-los para o mercado de energia tanto internacional como interno. A base material para este último parece ser convincente: visto que Moçambique é um país com terras em abundância, aproximadamente dois terços do país não têm eletricidade, apenas sete por cento da população da zona rural dispõe de eletricidade, florestas estão sendo derrubadas para produzir carvão vegetal, o principal combustível residencial de cozinha do país, crianças não podem estudar por mais tempo à noite, e assim por diante. O país também precisa poupar, ou até mesmo gerar, reservas em moeda estrangeira. Mas projetos como ProCana não respondem a nenhuma dessas necessidades materiais do país, que servem de justificativa para a política oficial do governo nacional. Como mencionado anteriormente, o plano do ProCana não era produzir etanol para o setor de transporte, mas antes produzir plásticos à base de etanol, 80% dos quais seriam comercializados através da fronteira para os países do SADC, principalmente para a África do Sul.

Quais são as implicações deste pretensão plano de desenvolvimento para as demandas e aspirações do governo nacional de Moçambique? Há várias, e todas elas nos levam a reexaminar criticamente a questão fundamental: “qual desenvolvimento e para quem”? É claro que o projeto ProCana não responde às pretensões oficiais do governo nacional de dedicar-se ao projeto de agrocombustível para atender necessidades energéticas domésticas. Os 20% de produção de etanol do projeto ProCana, que deveriam ser destinados ao mercado doméstico, provavelmente não seriam utilizados na eletrificação, uma vez que talvez fosse mais viável economicamente vendê-los para o setor de transporte. Se isso for verdade, significaria suprir as necessidades da uma pequena classe média urbana e outras elites que possuem carros – e certamente não os 93% de pobres do campo “sem-poder”. Mas isso não é nenhuma surpresa. Isso combina muito bem com a tendência geral da política energética moçambicana. O país produz uma grande quantidade de energia de carvão, gás natural e energia hídrica – mas exporta quase tudo, deixando o país em sua condição atual. Como disse Diamantino Nhampossa da UNAC, numa entrevista à equipe de investigação, “a questão não é se Moçambique tem capacidade de produzir energia, porque produzimos tanto que é provável que possamos ser nacionalmente autossuficientes se usarmos todo o carvão e toda a energia hídrica domesticamente. A questão é a orientação fundamental na geração de energia: gerar lucro para as companhias transnacionais e o governo nacional, ou gerar combustível para as necessidades do povo moçambicano?”<sup>134</sup>

Como para a política agrícola em geral, um aumento nos índices de produção e produtividade não será automaticamente benéfico para solucionar o problema da fome crônica em várias províncias de Moçambique.

Novamente, a maioria dos novos investimentos agrícolas estão orientados para os mercados exportadores e internacionais. O núcleo das políticas do PARPA II visa a promover o agronegócio e não estimular a agricultura de base camponesa para alimentar a população moçambicana, como uma questão de primeira ordem. A partir de uma perspectiva de direitos humanos, PARPA II não cumpre com as obrigações relativas ao direito à alimentação adequada. PARPA II também não está de acordo com o marco político da soberania alimentar desenvolvido por organizações de agricultores de base camponesa da África e de outras regiões.<sup>135</sup> Ele também não respeita as opções políticas oferecidas pela Avaliação Internacional do Conhecimento, Ciência e Tecnologia no Desenvolvimento Agrícola (sigla em inglês: IAASTD) para superar a discriminação enfrentada pelos agricultores de base camponesa nas últimas décadas.

Este relatório chegou à conclusão que uma reforma política drástica é necessária a fim de combater a fome e estabelecer o desenvolvimento sustentável – uma reforma política adequada às necessidades e direitos dos camponeses. A IAASTD enfatizou que os potenciais dos camponeses para ganhos sustentáveis de produtividade, redução da pobreza, e adaptação ao clima são muito maiores que na agricultura industrial.<sup>136</sup> A IAASTD criticou o desprezo político pelos potenciais dos camponeses, e, em particular, das mulheres, que são a maioria dos agricultores. Os cientistas recomendam a integração dos diferentes sistemas de conhecimento agroecológico local, tradicional e moderno.

Dado o fato que a comunidade doadora fornece quase a metade do orçamento do governo de Moçambique, ela tem muito a dizer na tomada de decisão política e, em consequência, é co-responsável pela adoção de políticas que se propõem a promover o agronegócio – inclusive agrocombustíveis – e a mineração, mas que são incompatíveis com o direito internacional dos direitos humanos. Qualquer tentativa da comunidade doadora de pressionar o governo moçambicano para reformar a Lei de Terras de uma forma a diminuir o grau de proteção dos direitos à terra das populações locais constituiria uma medida regressiva e, por conseguinte, representaria uma violação dos direitos sociais das comunidades moçambicanas afetadas.

Por fim, nos casos concretos que investigamos, os governos dos países em que as companhias de mineração estão sediadas, a saber, Austrália, Índia e Brasil (posto que o investidor britânico retirou-se do projeto ProCana e o projeto foi cancelado, não nos referimos ao caso ProCana) têm a obrigação de estabelecer regras para as atividades dessas companhias, com a finalidade de proteger os direitos da população rural de Moçambique.

<sup>135</sup> Veja a Declaração de Nyéléni em [http://www.nyeleni.org/?lang=en&lang\\_fixe=ok](http://www.nyeleni.org/?lang=en&lang_fixe=ok)

<sup>136</sup> Para mais informações sobre a IAASTD, visite <http://www.agassessment.org/>.

<sup>134</sup> Entrevista com Diamantino Nhampossa, 24 de agosto de 2009, Maputo.



## 6. Anexos

### Lista de pessoas entrevistadas

- Gimo António Bobo, Secretário da União de Cooperativas de Chokwe
- Mavoza, entrevista com pessoas do grupo alvo
- Chinbangane, entrevista com pessoas do grupo alvo
- Reverendo Dinis Matsolo, Secretário Geral do Conselho Cristão de Moçambique
- Izak Holtzhausen, representante da CAMEC em Moçambique e diretor do projeto ProCana
- Mauricio Huo, diretor do serviço distrital para atividades econômicas de Massingir
- Dorida Amoce, Vice-Presidente da União Provincial de Camponeses de Tete
- Crisanto Chimbango, Coordenador do Programa Meios de Vida e Agricultura da União Provincial de Camponeses de Tete
- Benjamin Gemo, chefe do Departamento de Terras da Inspeção Provincial de Agricultura de Tete e membro da Comissão Provincial de Reassentamento
- Pedro Mondlane, analista de desenvolvimento social, Vale, Moatize
- Arão Dava, analista de comunicação, Vale, Moatize
- Camilla Lott, coordenadora de sustentabilidade, Vale, Maputo
- Asoção Integrada de Camponeses de Capanga, entrevista com pessoas do grupo alvo
- Chipanga, entrevista com pessoas do grupo alvo
- Nilza Matavel, Justiça Ambiental
- Diamantino Nhamposa, União Nacional de Camponeses de Moçambique











**FIAN INTERNATIONAL**

Willy-Brandt-Platz 5

69115 Heidelberg, Alemanha

Tel.: +49-6221-6530030

Fax: +49-6221-830545

E-mail: [contact@fian.org](mailto:contact@fian.org)

<http://www.fian.org>