

Boletim sobre o processo de paz em Moçambique



Número 17 - Novembro de 1996

Editor: Joseph Hanlon

O material pode ser reproduzido livremente

Publicado pela AWEPA, Parlamentares Europeus para a Africa Austral

Prins Hendrikkade 48, 1012 AC Amsterdam Holanda

Tel: (31) 20 - 524 56 78 Fax: (31) 20 - 622 01 30

e-mail: awepa@antenna.nl

Rua Licenciado Coutinho 77 (CP 2648) Maputo Moçambique

Tel: (258) 1 - 418603, 418608, 418626 Fax: (258) 1 - 41 86 04

e-mail: awepa@awepa.uem.mz

Eleições municipais em 97?

Em Novembro de 1997 poderão ser eleitos os Concelhos Municipais das cidades e os respectivos Presidentes, mas o calendário é muito apertado podendo as eleições ser adiadas para 1988.

As eleições tinham sido planeadas para o presente ano. Mas em Novembro de 1995 a Assembleia da República concluiu inesperadamente que a Lei dos Municípios (3/94) e o Projecto-Lei Eleitoral eram inconstitucionais.

Em 29 de Outubro deste ano, a Assembleia da República aprovou por unanimidade uma emenda à Constituição que vai reactivar o processo. A emenda altera também de forma radical o tipo de Concelhos de escalão mais baixo a serem eleitos em fases posteriores.

Após a aprovação da emenda, o Ministro da Administração Estatal Alfredo Gamito declarou ser sua intenção voltar a submeter em finais de Novembro à presente sessão (cujo fecho está previsto para meados de Dezembro) da Assembleia da República para aprovação um pacote de leis, incluindo a revisão da Lei dos Municípios. Se essas leis forem aprovadas, o registo de eleitores poderá ter lugar em Junho ou Julho de 1997, antes do Recenseamento Geral marcado para 1 a 15 de Agosto, ou em Setembro. As eleições realizar-se-iam em Novembro.

Este calendário é apertado em virtude de o trabalho preparatório ter sido suspenso quando no ano passado a Assembleia da República rejeitou os projectos-lei. Um alto funcionário do Ministério da Administração Estatal (MAE) comentava em princípios de Novembro: "Já tínhamos feito toda a planificação

para as eleições em 1996. Não quisemos voltar a perder tempo fazendo planos para uma coisa que poderá não acontecer. Por isso, esperamos que o texto da emenda seja efectivamente publicado para retomarmos o trabalho."

Gamito disse que o processo de revisão dos projectos-lei, por forma a compatibilizá-los com a nova emenda, foi finalizado em princípios de Novembro, no entanto funcionários do seu ministério afirmam ter sido feito apenas um trabalho técnico limitado. As leis já revistas têm que ser aprovadas pelo Conselho de Ministros antes de serem submetidas à Assembleia da República, daí que o processo deva ser mais célere do que o habitual.

Os funcionários foram sensatos em esperar, porque a emenda elaborada pela Comissão parlamentar Ad-hoc de Revisão da Constituição é substancialmente diferente daquilo que se esperava.

Entretanto, continua a não estar claro em quantos locais haverá eleições. O Governo continua a propor que as primeiras eleições se realizem apenas nas 10 capitais provinciais e em Maputo, como preconiza a Lei dos Municípios. Mas Gamito e o MAE estão preparados para que as eleições sejam extensivas aos outros 12 locais com estatuto de cidade (Nacala, Chókwè, etc.).

O Secretariado Técnico permanente para a Administração das Eleições (STAE) também suspendeu no ano passado os preparativos e pouco tem feito desde então. Logo que a Assembleia da República decida sobre a data das eleições terá andar depressa. Para financiar eleições em 23 cidades serão necessários 20 milhões US \$ dos doadores.

Poder e cooperação

O longo e difícil processo para a aprovação das eleições locais mostra que ministros, funcionários e deputados ainda estão à procura do seu caminho. Uma vez, assiste-se a evidentes tentativas de demonstração de autoridade enquanto noutras existe cooperação.

No ano passado o Governo preferiu retirar as leis a reformulá-las, aceitando uma emenda constitucional produzida pelo Parlamento. Isto reflectiu os pontos de vista tanto do Governo como dos partidos com assento na Assembleia da República de que era melhor chegar-se a um consenso sobre as eleições locais. Tal foi reforçado pelo apoio unânime dado à emenda.

Mas a nível técnico verifica-se falta de cooperação. A emenda foi proposta pela Comissão Ad-hoc chefiada por Hermenegildo Gamito. Embora seja irmão do ministro, parece não ter havido qualquer contacto formal entre a comissão e o aparelho estatal, e aparentemente a emenda proposta terá colhido o ministro de surpresa (embora seja amplamente apoiada). De igual modo, o MAE parece estar a proceder a revisões na lei das eleições locais sem recurso ao relatório da antiga Comissão Nacional de Eleições.

Por último, as bancadas parlamentares não parecem estar a avançar com qualquer planificação. A emenda precisou da concordância da Renamo por ser necessária uma maioria de dois terços. Com a sua maioria parlamentar a Frelimo pode agora fazer passar o pacote da legislação eleitoral mesmo que a Renamo se oponha. Uma questão negocial chave será o número de locais onde se realizarão eleições; no ano passado a Renamo insistia ainda na realização de eleições em todo o país, enquanto o Governo defendia o gradualismo. Era de esperar um acordo sobre esta matéria antes da aprovação da emenda, mas tal não aconteceu.

Outro indicador de falhanço a encarar ocorreu com o pacote de leis sobre a defesa nacional que passou em todas as comissões com a concordância da Renamo. Mas quando chegaram à plenária no dia 31 de Outubro, a Renamo supreendeu toda a gente ao anunciar que se retiraria se as leis não fossem retiradas. No dia seguinte a bancada da Frelimo decidiu ir em frente. No entanto, no domingo a Comissão Política da Frelimo decidia retirar o pacote, o que o Governo concretizou na abertura da sessão de segunda-feira.

O desejo de consensos permanece forte, o que confere à Renamo um veto efectivo na Assembleia da República.

Mais votos nulos?

O Projecto-Lei das eleições locais submetido à Assembleia da República no ano passado ignorou as recomendações da Comissão Nacional de Eleições (CNE) após as eleições de 1994. A posição não está clara, mas a lei será provavelmente submetida de novo à Assembleia da República este ano praticamente com a mesma forma. Se for aprovada, conduzirá a um número significativo de votos nulos.

A lei de 1994 estabelecia a colocação de uma cruz ou de uma impressão digital dentro de um pequeníssimo quadrado no boletim de voto. Por fim, a CNE autorizou essas marcas em qualquer ponto no rectângulo maior com o nome e símbolo partidários, e recomendou que no futuro a lei o permitisse.

Mas o projecto-lei de 1995 apenas permitia uma cruz dentro do pequeníssimo quadrado, não permitindo sequer a impressão digital.

Alterações constitucionais

A Lei dos Municípios (3/94) propunha a existência de governos eleitos nas 11 capitais provinciais e, posteriormente, nos 128 distritos. A emenda à constituição altera isto radicalmente.

A Constituição define agora dois tipos de unidades locais. Há os "municípios", que são as cidades (23) e as localidades (116 sedes distritais). As zonas rurais dos distritos encontram-se já divididas em 394 "postos administrativos" que são agora denominados "povoações". Cada unidade terá o seu próprio concelho e presidente eleitos. Deste modo, haverá eventualmente 533 concelhos locais eleitos em vez de 139.

No ano passado, a Assembleia da República determinou a inconstitucionalidade dos projectos-lei referentes às eleições locais - e por consequência também a Lei dos Municípios aprovada há dois anos atrás - em parte por considerar a eleição dos Presidentes dos Concelhos Municipais, consagrados na Constituição como cargos de nomeação. A emenda resolve esta questão eliminando não só a cláusula da nomeação, mas também a distinção anteriormente existente na Constituição entre órgãos representativos eleitos e órgãos locais executivos nomeados.

A emenda terá como efeito atribuir aos Concelhos locais poderes maiores do que pretendiam os legisladores da Constituição de 1990. Em particular, os Concelhos terão o poder de levar a cabo "programas económicos, sociais e culturais" e tomam a seu cargo a "promoção do desenvolvimento local".

A emenda requer especificamente um Concelho eleito e um Presidente eleito directamente. E requer que a eleição do Concelho seja por "representação proporcional".

À luz desta emenda, os Concelhos locais são controlados pelo Governo apenas de forma "post hoc", ou seja, verificando que as leis foram cumpridas. O Governo central pode ajuzar os "méritos dos actos administrativos" apenas se tal for permitido pela legislação nacional.

* No ano passado, os projectos-lei foram considerados inconstitucionais também por consagrarem a existência de uma Comissão Nacional de Eleições independente como exigia o Acordo de Paz, enquanto a Constituição responsabiliza o Tribunal Constitucional pelas eleições e à falta dele o Tribunal Supremo. Isto requer uma simples alteração na lei, por forma a que a comissão eleitoral se submeta ao Tribunal Constitucional. Quanto a todos os outros aspectos, presume-se que a legislação referente às eleições permaneça inalterada tal como foi descrita no Boletim 16, de Dezembro de 1995.

Gradualismo e níveis

O Governo sempre defendeu a introdução gradual de Concelhos Municipais eleitos, argumentando que as eleições municipais deveriam ter lugar apenas nos locais com as condições adequadas incluindo um pequeno edifício para o Concelho Municipal apetrechado de equipamento básico. De facto, a Lei dos Municípios refere que um distrito só pode transformar-se em município se reunir condições aceitáveis.

O gradualismo mantém-se, mas são retiradas as decisões arbitrárias quanto às "condições". Agora existem quatro níveis distintos: 11 cidades-capitais, 12 outras cidades, 116 localidades (todas elas automaticamente "municípios") e 394 "povoações". Deste modo, tem lógica a realização de eleições primeiro nas cidades, a seguir nas localidades e depois nas aldeias, eliminando-se, assim, um elemento de reserva politicamente inaceitável.

A falta de pessoal qualificado vai ser o maior constrangimento. A primeira instituição de formação formal só abriu no ano passado. O Instituto Médio de Administração Pública é a primeira de três instituições de nível médio projectadas e que serão dirigidas conjuntamente pelos ministérios da Educação e da Administração Estatal, oferecendo cursos de três anos para pessoas com dez anos de escolaridade. Mas levará uma década ou mais até que haja um funcionário qualificado por cada aldeia.

Nem a Frelimo nem a Renamo estão preparadas para eleições a nível de todo o país - outro motivo de

adiamento. Recentemente, o Presidente da Renamo Afonso Dlhakhama manifestou publicamente o seu apoio à realização faseada das eleições locais. Tomando em consideração os resultados eleitorais de 1994 é de esperar que a Renamo ganhe em várias cidades; ambas as partes parecem satisfeitas com uma arrancada lenta para irem vendo o que acontece.

A alteração constitucional aponta implicitamente a existência de mais concelhos, mas com menores poderes. Segundo um amplo consenso, Moçambique é tão vasto que muitas vezes se torna impossível gerir os distritos. Mesmo em certas aldeias as pessoas vivem a mais de 50 km do centro. Existe, por isso, a ideia de que a constituição de 533 concelhos e não de 139 aproximá-los-á das populações.

Ao mesmo tempo, o receio da Frelimo de perder nas eleições locais levou-a a pretender reduzir a descentralização e a conferir menos poder aos concelhos locais; isto torna-se mais fácil havendo mais concelhos a cobrir áreas mais pequenas, para que menos questões sejam definidas como "locais".

Parece igualmente que tanto quanto se pode prever, o distrito vai continuar a ser o nível mais baixo com funcionários nomeados pelo governo central. Isto conduz à uma estrutura constituída por um governo nacional eleito, por governos provinciais e distritais nomeados centralmente e por concelhos locais eleitos.

Os reais poderes dos concelhos locais, especialmente nas aldeias, só se tornarão claros no próximo ano quando o Governo apresentar os regulamentos que devem acompanhar a Lei dos Municípios depois de revista, e quando publicar a Lei das Finanças Locais. Também aqui se aplica o gradualismo, sendo provável que os regulamentos ampliem paulatinamente os poderes conferidos aos concelhos.

Em virtude de Moçambique nunca ter tido governos locais independentes, tudo isto constitui terreno virgem. Em particular no que respeita às pessoas que apenas estão a começar a ter uma ideia das implicações de um concelho local controlado por um partido que esteja na oposição a nível nacional. É uma situação que causa dificuldades em todos os países e que se pode tornar muito tensa em Moçambique.

Só para citar um exemplo trivial, muitas cidades dos Estados Unidos e da Europa deram o nome de Nelson Mandela a ruas enquanto ele se encontrava na cadeia e embora alguns dos seus próprios governos nacionais ainda lhe chamassem "terrorista". Um governo nacional da Frelimo será suficientemente razoável para não colocar objecções se um concelho local da Renamo der a uma rua o nome do seu primeiro líder, André Matzangafssa?

A lei de terras abre portas ao debate

Discussões intensas, amplas e muito abertas em redor da nova Lei de Terras têm estado a lançar um método efectivo e pioneiro de como lidar com legislação controversa. O debate decorre há mais de um ano e prosseguirá na V Sessão da Assembleia da República - e talvez para além dela.

No ano passado, o Governo criou uma Comissão de Terras no Ministério da Agricultura. Foi formalizada em Março de 1996 como Comissão Inter-Ministerial para a Revisão da Lei de Terras, com um secretariado técnico, dirigido a partir do princípio do ano por Conceição Quadros. Encontram-se representados dez ministérios e o secretariado técnico valeu-se das organizações de camponeses, de especialistas locais da universidade e do Centro de Utilização da Terra financiado pelos Estados Unidos.

Um ante-projecto da nova Lei de Terras, de Janeiro de 1996, circulou amplamente e foi objecto de consultas formais em várias províncias. Na Conferência Nacional sobre a Terra, realizada de 5 a 7 de Junho com a participação de ministros, representantes dos camponeses e grandes proprietários de terras, esteve em debate um novo ante-projecto.

Um ante-projecto foi então levado ao Conselho de Ministros que procedeu às suas próprias alterações a 11 de Setembro e o submeteu depois ao Parlamento. A Comissão parlamentar da Agricultura e Desenvolvimento Rural realizou então a 26 de Setembro uma audição pública bastante inovadora. Foi na sala das plenárias da Assembleia da República tendo congregado mais de 200 pessoas, incluindo um grupo de estudantes secundários. A audição teve grande cobertura televisiva e, no dia seguinte, era a principal notícia do jornal "Notícias".

Em Novembro esperam-se acesos debates na Comissão da Agricultura que certamente proporá alterações e, em Dezembro, na plenária da Assembleia da República.

Se a Lei for aprovada, a comissão técnica tenciona chamar a si dez outras pessoas, entre as quais representantes dos camponeses, para elaborar uma proposta de regulamento da Lei. Conceição Quadros espera poder fazer circular em Abril um esboço do regulamento para discussão.

O processo reflecte em parte o facto de a Frelimo estar internamente mais dividida em relação à questão da terra do que em qualquer outra, não tendo uma linha clara sobre a matéria. Mas isto abriu um precedente importante não só para estabelecer

sistemas democráticos como para dar a uma vasta gama de pessoas a experiência do debate de questões complexas.

As organizações de camponeses tornaram-se muito mais activas e influentes este ano. Hélder Muteia, presidente da Comissão parlamentar da Agricultura, destacou a influência de três grupos - a ORAM (Organização Rural de Ajuda Mútua), a UNAC (União de Camponeses) e a AJAM (Jovens Agricultores). Elas aprenderam a agregar especialistas na questão da terra e em leis e participaram em discussões com a comissão técnica. Estas organizações levaram a efeito as suas próprias audições nas zonas rurais e desenvolveram as suas posições com base no que os camponeses lhes disseram.

Desenvolveram igualmente a sua capacidade de "fazer corredores" e souberam utilizar de forma efectiva os meios de comunicação social na promoção da sua causa, através de conferências de imprensa e de visitas de jornalistas às zonas rurais. Isto fez da Terra um tópico central na comunicação social, com debates televisivos e radiofónicos e artigos de primeira página.

As organizações de mulheres também tiveram um desempenho crescente, particularmente no que respeita à utilização da terra pela mulher.

O processo transformou a maneira de pensar sobre a terra. Há dois anos, muitos ministros e altos funcionários argumentavam que a terra não constituía problema; agora já ninguém o faz. Foram igualmente discutidas e clarificadas uma série de questões complexas, incluindo os direitos de herança da mulher e como definir as comunidades rurais.

Por último, ninguém duvida que a Lei de Terras submetida ao Parlamento é substancialmente diferente da que teria sido preparada na habitual forma fechada por um grupo de técnicos.

Conflitos e doadores

O debate sobre a terra foi movido por quatro motores:

- + Os camponeses queixavam-se de estarem a ser expulsos das terras e de as garantias constitucionais (artigo 48) estarem a ser ignoradas pelos que ocupavam as terras, em virtude de os processos de registo serem muito complexos e caros. Isto atraiu o apoio dos doadores nórdicos e de organizações não-governamentais internacionais.

- + A confusão sobre quem podia atribuir o direito à terra fez com que a mesma parcela fosse atribuída a diferentes pessoas por diferentes ministérios; este é um problema tanto para potenciais investidores estrangeiros como para altos funcionários que utilizam a permanência nos cargos que ocupam para acumularem terras e outros recursos.

Reembolsando o FMI

A Holanda e a Dinamarca deram um passo sem precedentes ao oferecerem a Moçambique 24 milhões de dólares destinados especificamente a cobrir todos os reembolsos devidos ao FMI em 1996-98. Normalmente os doadores não pagam dívidas para com outros "doadores", mas este plano está a ser cada vez mais defendido em Maputo. Resta a esperança de que Moçambique possa utilizar noutras coisas o dinheiro que destinava ao pagamento da dívida, conferindo-se maior liberdade ao Governo.

Normalmente o FMI não permite este tipo de despesa extra, mas deu a entender que neste caso se abriria uma excepção. A Holanda e a Dinamarca pretendem que o dinheiro seja utilizado na área social.

+ Os Estados Unidos e o Banco Mundial queriam a privatização da terra. Eles pretendiam a efectiva revogação do artigo 46 da Constituição que diz que a terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida nem hipotecada. Eles argumentavam que a privatização da terra encorajaria o investimento estrangeiro e que as hipotecas facilitariam a obtenção de crédito por parte dos agricultores. O "Mediafax" considera que esta posição conta com o apoio de parte da elite política que quer acumular terras para posteriormente as vender a investidores estrangeiros.

+ Alguns moçambicanos e alguns doadores estavam ansiosos pelo reconhecimento do papel da lei costumeira e dos chefes "tradicionais" na atribuição de terras.

Inicialmente, o processo era muito movido por doadores. E muitas coisas foram feitas - como dizem os moçambicanos - 'para inglês ver', por outras palavras para mostrar aos doadores. A Conferência sobre a Terra realizou-se no Hotel Polana, o mais caro de Maputo, para que os doadores se sentissem bem e produziram-se várias revistas bem lustrosas com dinheiro de doadores para satisfazer as suas exigências.

Contudo, o processo conduziu a uma mobilização pública e a uma opinião política que, pelo menos temporariamente, derrotaram a exigência dos doadores quanto à privatização da terra e reduziu por outro lado o papel dos líderes tradicionais.

Protecção aos camponeses

O projecto-lei submetido à Assembleia da República oferece novas e fortes protecções aos direitos dos camponeses que agora ocupam terras. Qualquer indivíduo ou comunidade que tenha usado a terra

com boa fé durante dez anos terá plenos direitos de ocupação mesmo sem um título escrito, podendo o testemunho oral de membros das comunidades locais fazer prova de ocupação em tribunal (presentemente nos casos referentes à terra um título em papel sobrepõe-se à evidência oral).

O projecto-lei reconhece e define "comunidades locais" como grupos de famílias juntamente com a terra que utilizam, não só para a agricultura, mas também para pastos, floresta e mesmo para reservas tendo em vista a sua expansão. E o projecto-lei admite o conceito de título de terras colectivo para o uso e aproveitamento delas.

O projecto-lei também confere às comunidades locais o direito de participarem na atribuição de terras, na definição de terra não ocupada e na resolução de conflitos. As comunidades locais ficam igualmente com direito a participarem na "gestão dos recursos naturais" o que encorajará o desenvolvimento de projectos comunitários de fauna bravia como o de Campfire no Zimbabwe.

Apesar de outros pontos fracos do projecto-lei, considera-se que estes melhoramentos são tão importantes que a ORAM e alguns outros grupos apoiam a aprovação do documento.

O acesso dos camponeses à terra, tanto na lei em vigor como naquela que se propõe, depende do conhecimento que tiverem quanto aos seus direitos. Várias organizações realizaram campanhas de educação, mas vão ser precisas muitas mais.

Atribuição

À luz da Constituição, da lei em vigor e da que se propõe, a terra continua a ser propriedade do Estado o qual, por sua vez, emite títulos de uso e aproveitamento. Segundo a nova proposta de lei, os títulos terão valor permanente tanto para as comunidades como para individuais; noutros casos os títulos cobrirão períodos até 50 anos, renováveis por outros 50.

Uma questão chave diz respeito a quem pode atribuir a terra não ocupada. O sistema actual é contraditório mas controlado basicamente pelo Conselho de Ministros. O ante-projecto concebido pela comissão de terras propõe uma forma descentralizada, em que os Concelhos locais atribuiriam até 15 hectares, os governadores provinciais entre 15 e 250 hectares, o Ministério da Agricultura entre 250 e 10.000 hectares e o Conselho de Ministros daí para cima.

O Conselho de Ministros rejeitou isto e manteve o direito de atribuir terras "em consulta com as comunidades locais". Os ministros sentem que precisam de estar em condições de negociar com os investidores estrangeiros, e também que os

camponeses e os concelhos locais seriam facilmente enganados por estrangeiros. Mas alguns também não querem prescindir do direito de atribuírem terras a si próprios e aos amigos.

Isto levantou dois protestos. Na audição pública realizada pela Comissão parlamentar da Agricultura, um administrador distrital queixou-se de que o Conselho de Ministros estaria demasiado ocupado para se preocupar sequer com o tipo de pedido de que ele próprio se devia encarregar, tratando-se de alguns hectares apenas.

E alguns deputados que se opõem à atribuição, sem consulta, a sul-africanos de 150.000 hectares no Niassa, vão exigir que o Parlamento seja ouvido quando se trate de grandes extensões.

Hipotecas e transferências

A hipoteca será permitida sobre construções e outras beneficiações, mas não sobre a terra. Segundo o ante-projecto submetido pela comissão de terras seria permitida a transferência (consequentemente a venda) dos direitos de utilização no caso de existirem construções ou beneficiações na terra. O Conselho de Ministros acrescentou como requisito a aprovação de cada transferência pelo governo que terá o direito de opção na compra.

Isto deve-se em parte à atitude paternalista de alguns dirigentes da Frelimo que consideram que os camponeses precisam de protecção para que não vendam as suas terras aos sul-africanos. Mas um advogado comentava: "É o Governo que está a entregar terra aos sul-africanos e não os camponeses."

O requisito da aprovação de transferências não tem validade no caso das empresas. Não há restrições à venda de uma empresa que possua um título, o que significaria de facto a venda dos direitos de uso e aproveitamento.

Privatização da terra

A privatização é uma das questões mais intensamente debatidas e mais sujeitas a mal entendidos. De um modo geral os camponeses consideram que a terra pertence aos antepassados não sendo algo que se venda; as pessoas são autorizadas a utilizar a terra por toda a vida. Esta distinção parece estar consagrada no projecto-lei e na Constituição, com a atribuição de um título para 50 ou 100 anos. Encontra-se também reflectida na algumas leis europeias através das quais uma pessoa pode possuir "terra livre" enquanto uma outra possui uma concessão (muitas vezes por 99 anos)

que lhe dá direito a utilizar a propriedade, a vendê-la e a hipotecá-la.

Dois grupos diferentes rejeitam esta distinção. Altos funcionários dos Estados Unidos continuam a exigir a privatização da própria terra e não só dos direitos de uso e aproveitamento; por outro lado, alguns dirigentes da velha guarda da Frelimo não permitem sequer a venda e transferência dos direitos de uso e aproveitamento.

Há o receio generalizado de qualquer mecanismo que possa levar os camponeses a perderem as suas terras. No Brasil, por exemplo, a perda total de terra deriva muitas vezes do facto de os camponeses a hipotecarem ficando sem ela em consequência de uma má campanha agrícola que não lhes permite proceder ao reembolso.

Há também o sentimento de que seja qual for a gravidade dos problemas, é o Estado que acabará por proteger os camponeses. Ismael Ossemame da União dos Camponeses (UNAC) considera que os camponeses não têm armas para se defenderem do mercado livre, ao passo que as eleições e as denúncias públicas funcionam como instrumentos de combate contra a corrupção política.

Os camponeses do Niassa

A atribuição de 150.000 hectares no Niassa a agricultores sul-africanos brancos no quadro do projecto Mosagrius continua controverso. Grupos locais do Niassa, apoiados pela ORAM e pelo Núcleo de Estudo da Terra, criaram um grupo com vista a garantir que os camponeses não sejam despojados das suas terras e a lutar pelo envolvimento dos moçambicanos no projecto.

Os moçambicanos não foram envolvidos na planificação; eles comparam esta nova ocupação por brancos à dos portugueses, há 50 anos atrás. Parece que os moçambicanos vão ser utilizados apenas como mão de obra; receia-se que os sul-africanos brancos pretendam introduzir relações de trabalho já inaceitáveis na África do Sul.

Receia-se igualmente que alguns sul-africanos tenham optado pelo Niassa por estarem falidos e esperarem assim captar financiamentos internacionais. Se eles vão receber fundos destinados ao desenvolvimento, então também os moçambicanos deviam ter acesso a eles, diz a ORAM.

João Muthembene da ORAM disse que "no passado não fomos incluídos, mas prometeram-nos que agora seríamos."

O que é "tradição"?

É que os líderes tradicionais conservam o seu poder e influência em muitas zonas rurais, e o casamento e a herança obedecem frequentemente à lei costumeira. Há uma enorme variedade de práticas, mas em muitas zonas a mulher é discriminada no tocante à terra e à herança de bens.

Em 1992 no final da guerra, registou-se um grande movimento no sentido de se dar uma maior atenção aos líderes tradicionais e o ante-projecto de lei concebido pela comissão de terras reconhecia especificamente os "sistemas costumeiros". Isto foi criticado na Conferência Nacional sobre a Terra por significar apoio a sistemas discriminatórios e retrógrados.

O Conselho de Ministros retirou estas referências e substituiu o conceito de comunidade local. Esta alteração ainda deixa espaço para a lei costumeira onde o seu papel seja reconhecido, mas não o consagra em forma de lei.

O conceito de comunidade local evoluiu no decurso dos debates deste ano, sendo provavelmente o conceito mais importante acrescentado à lei através da ampla discussão pública que teve lugar.

Comentário:

Descentralização e poder

O *Boletim sobre o Processo de Paz em Moçambique* continua a sair com irregularidade para acompanhar o processo de democratização em Moçambique. O presente número é dedicado a dois assuntos quentes da actualidade - a nova Lei de Terras e as eleições locais. Ambas se encontram estreitamente ligadas à descentralização e esta, por seu turno, significa devolução de poderes aos níveis mais baixos. E como um funcionário governamental que trabalha na nova Lei de Terras nos recordava: "Ninguém prescinde do poder de livre vontade."

Parece não existir a nível de base a exigência quer de governos locais autónomos quer de uma nova lei de terras. Exige-se sim que os serviços funcionem e que as garantias constitucionais referentes ao direito à terra sejam assegurados. São os doadores baseados em Maputo e os ministros e funcionários quem argumenta que tais necessidades serão melhor satisfeitas através das novas leis. É um processo totalmente de cima para baixo.

A descentralização e a autonomia local são questões intensamente debatidas em todo o mundo. Os cortes nas despesas governamentais e a exigência de um maior controle fiscal significam que aqueles que controlam os cordões das bolsas exigem um

controle ainda apertado quanto à maneira como o dinheiro é gasto. Isto teve um impacto directo em virtude de a maior parte dos governos locais dependerem de receitas do governo central. Na Grã-Bretanha, por exemplo, os governos locais perderam grande parte da sua autonomia nos últimos 15 anos por o governo central tentar reduzir as despesas

AWEPA:

Seminários para o Parlamento

A AWEPA continua a dar assistência ao novo Parlamento, mas após alguma formação básica virada para os deputados e para os funcionários em 1995, o programa deste ano foi mais especializado. Realizaram-se três seminários:

- + Sobre defesa e segurança com a Comissão de Defesa e Ordem Pública e mais alguns deputados, em Junho.

- + Sobre Lomé IV com 4 comissões, em Agosto.

- + Em Nampula, em Agosto, 50 dos 54 deputados eleitos pelo círculo de Nampula juntaram-se com quadros do governo e uma vasta gama de grupos da sociedade civil para discutirem o papel dos membros do Parlamento nacional na província que representam.

Uma delegação da Comissão da Agricultura e Desenvolvimento Rural visitou o Botswana para apreciar questões relativas ao poder local e à terra. Alguns deputados participaram também em programas da AWEPA em Roma, Cidade do Cabo, Copenhague e Dublin. Dois funcionários da AR trabalharam durante três semanas com a secção de informação do Parlamento português.

...e educação cívica

A AWEPA retomou a formação de formadores em educação cívica, pretendendo em particular ajudar os cidadãos a compreenderem as novas instituições democráticas criadas a partir das eleições de 1994. Organizaram-se seminários regionais no norte, centro e sul com os tradicionais parceiros da AWEPA: CCM, OMM, sindicatos e OJM. Estão a ser organizados seminários com a Liga da Juventude da Renamo e com organizações desportivas, culturais e outras. Os seminários são concebidos por forma a servirem cada tipo de organização, mas incluem sempre os direitos humanos, matérias constitucionais, princípios democráticos, o funcionamento do Parlamento e a descentralização e os governos locais.

Também a liderança moçambicana, sob enorme pressão das Instituições de Bretton Woods no sentido de controlar as despesas, está relutante em conferir demasiada autonomia fiscal e administrativa a funcionários locais mal preparados e inexperientes.

Aconteceu o mesmo com os doadores. Os fundos tornam-se mais apertados e os responsáveis exigem maior controlo; por seu turno os representantes dos países exigem maior controlo quanto à forma como os países receptores utilizam o dinheiro.

Em Moçambique, a descentralização é a exigência da moda dos doadores estando em larga medida a arrastar tanto o processo dos governos locais como o da terra. Os doadores - eles próprios mais centralizados e impreparados do que nunca para transferir poderes quer para as suas representações locais quer para o Governo moçambicano - utilizam o poder que têm para exigir que Moçambique se descentralize.

Vive-se agora um momento alto para a descentralização. O debate da lei de terras tem sido muito aberto e tem aumentado consideravelmente as capacidades e o poder da sociedade civil. No entanto, o processo permanece de cima para baixo. A descentralização só pode ser bem sucedida quando exigida a partir da base. O que, por seu turno, requer que as pessoas vejam à partida alguns êxitos.

O governo local tal como existe actualmente nos Estados Unidos e na Europa levou mais de um século de evolução estando ainda sujeito a intensos debates e conflitos. No Brasil, décadas depois ainda não existem governos locais eleitos em certas zonas remotas. Mesmo assim, alguns doadores pensam que Moçambique pode fazer da noite para o dia aquilo que nos seus próprios países levou décadas.

A pressão por parte dos doadores pôs de facto o carro a andar. Será que vão ser capazes agora de praticar o que pregam, descentralizando um pouco o poder a favor dos moçambicanos e permitindo que sejam eles a determinar o ritmo da descentralização?

Comentário:

Tipos de democracia

A abertura que caracterizou o processo de elaboração da nova Lei de Terras deverá orgulhar os moçambicanos envolvidos. Tratou-se de democracia em acção, e o processo ainda não está concluído. Através de uma comissão muito representativa encarregada de esboçar o texto da lei, com recurso a consultas extensivas e a várias conferências, seguidas de revisões pelo governo eleito e posteriormente por uma vasta audição pública levada a cabo pela comissão parlamentar, juntou-se uma

diversidade de pontos de vista invulgar mesmo em democracias mais desenvolvidas. Foi também o primeiro exemplo de trabalho efectivo de grupos de pressão, representando neste caso os camponeses e as mulheres.

Mesmo assim "a elaboração da Lei de Terras de 1979 foi muito mais democrática," defende José Negrão do Núcleo de Estudos da Terra da Universidade Eduardo Mondlane. "Nessa altura houve muito mais debate público o que levou a muitas alterações ao projecto-lei. Muitas foram as pessoas que discutiram o texto da lei nas dez manhãs de sábado preenchidas com seminários de estudo político. Os camponeses tiveram capital importância no debate. Mas não havia camponeses no seminário do Hotel Polana para discutir a nova Lei de Terras."

A passagem de uma limitada democracia directa para uma democracia representativa originou perdas mas também ganhos. Na fase do partido único, a Frelimo decidia quais os tópicos a discutir, mas em relação a esses o debate era profundo e aberto envolvendo de forma directa muito mais pessoas do que agora.

Na nova democracia representativa, o cidadão comum só se expressa através de terceiros - quer de representantes eleitos, quer de grupos de pressão e ONGs que dizem falar em nome dele. A Frelimo podia excluir as vozes discordantes e fê-lo, o que agora já não será possível. No entanto, hoje em dia os assuntos a discutir continuam a ser seleccionados por uma elite de Maputo - e pelos doadores. Há vinte anos, ninguém se atrevia a propor o capitalismo; hoje, quem se atreve a defender o socialismo?

A transição de uma voz directa limitada para uma utilização efectiva dos representantes levará ainda muitos mais anos.

Livros novos

Peace Without Profit: How the IMF blocks rebuilding in Mozambique (Paz sem Proveito: Como o FMI Bloqueia a Reconstrução de Moçambique) de Joseph Hanlon, 176 páginas, James Currey, London, 1996, £9.95, ISBN 0-85255-800-7. (Brevemente também disponível em Português)

Da autoria do editor do "Boletim do Processo de Paz de Moçambique", este livro argumenta que o Fundo Monetário Internacional está a impedir a reconstrução do pós-guerra e a empobrecer Moçambique ao exigir que o controlo da inflação seja uma prioridade máxima. O livro mostra como o controlo exercido pelo FMI sobre aquilo que se designa por "défice antes do donativo" limita de facto os montantes que os doadores podem dispendir na reparação dos danos causados pela guerra; e estes montantes foram cortados selvaticamente.

The United Nations and Mozambique 1992-1995 UN Blue Books Series Vol V, 321 páginas, UN, New York, 1996, \$29.95, ISBN 92-1-100559-0.

Trata-se de um conjunto completo de documentos oficiais das Nações Unidas sobre a ONUMOZ e o processo de paz, incluindo todos os relatórios e declarações do Secretário-Geral, relatórios e resoluções do Conselho de Segurança e o texto do próprio acordo de paz. O livro azul também insere um certo número de cartas, em particular de e para o Secretário-Geral.

Não se trata, no entanto, de um documento exemplar de liberdade de informação, pois não contém nada que possa manchar a imagem das Nações Unidas. Não inclui qualquer correspondência relativa ao atraso escandaloso da desminagem provocado por lutas internas nas Nações Unidas; apenas faz alusões veladas às desavenças mais sérias no seio da ONU que fizeram atrasar por cerca de seis meses o início da ONUMOZ, mas nada refere sobre as lutas entre a ONUMOZ e o PNUD. São histórias que ainda precisam de ser contadas.

A introdução sintetiza a história e fornece referências úteis à margem dos documentos das Nações Unidas.

O relatório apresenta uma única surpresa. Admite (pág. 51) a existência de 12.000 "crianças que lutaram na sua maioria pela Renamo", um número bastante superior ao que já havia sido publicado (e.g. Boletim 10)

The United Nations and International Peacekeeping por Agostinho Zacarias, pp 230, Tauris, London, 1996, £39.50, ISBN 1-86064-065-6.

Moçambicano e antigo director do ISRI (Instituto de Relações Internacionais), os comentários de Zacarias sobre as Nações Unidas em Moçambique (uma parte apenas do seu estudo) são particularmente interessantes. "O comportamento da ONUMOZ não pode de maneira alguma ser considerado imparcial," faz notar Agostinho Zacarias. Mas conclui que essa propensão a favor da Renamo era necessária. "O sucesso da operação de manutenção da paz...dependia não de um comportamento imparcial por parte da Renamo mas de uma leitura correcta da natureza do conflito e da adopção de soluções julgadas atractivas para a Renamo." Em especial, a criação sem precedentes de um fundo fiduciário para a Renamo constituiu uma fonte alternativa de financiamento em substituição dos impostos que ela cobrava nas zonas sob seu controlo e deu-lhe uma base financeira para se manter colada ao processo de paz. A parcialidade das Nações Unidas deu-lhe "uma vantagem que garantiu a cooperação da Renamo em momentos cruciais como aquando da sua recusa em participar no processo eleitoral seis horas antes da

abertura das assembleias de voto," refere Zacarias.

O livro azul das Nações Unidas acima referenciado não faz menção a qualquer parcialidade intencional, o que não constitui surpresa para ninguém.

Renamo: From Terrorism to Democracy por Alex Vines, pp 209, James Currey, London, 1996, £9.95, ISBN 0-85255-355-2.

Trata-se de uma versão actualizada de um livro anterior sobre as origens e a transformação da Renamo, que inclui agora material útil relativo às negociações de paz a partir do relatório CIIR de Vines, referenciado no Boletim 16. Em anexo fornece uma lista das principais figuras da Renamo.

African Workers and Colonial Racism: Mozambican strategies and struggles in Lourenço Marques 1877-1962 por Jeanne Marie Penvenne, pp 229, James Currey, London, £19.95, ISBN 0-85255-614-4 < Também Witwatersrand University Press. 1-86814-268-X >.

Trata-se de um livro de fácil leitura (porque é que não há mais académicos a escrever assim tão bem?) com histórias, entrevistas e análise para aqueles que trabalharam em Moçambique e querem compreender melhor como Moçambique chegou à sua situação actual. Mostra como, ao longo de um século, o sistema colonial português construiu e institucionalizou a desigualdade e criou uma forma de apartheid que impedia os africanos de desenvolverem as suas capacidades e o seu capital. Penvenne utiliza arquivos coloniais para refutar a proclamada benevolência colonial e mostrar que os regulamentos foram "especificamente concebidos para definir os africanos como seres inferiores".

Vinte anos após a independência, Moçambique está ainda a pagar esse preço. Duas décadas não bastaram para reverter um século de desumanização e marginalização. Não admira, pois, que Moçambique não possa competir em pé de igualdade no novo mercado livre internacional, e que alguns aspectos das relações coloniais de poder estejam a voltar.

The Lower Zambezi Basin in Mozambique, por Shubi Lugemalila Ishemo, pp 292, Avebury, Aldershot (England), £42.50, ISBN 1-85628-450-6.

Este estudo muito detalhado sobre a penetração colonial e a resistência no período 1850-1920 será de grande interesse para os académicos, mas as pessoas que trabalharam em Quelimane e no Vale do Zambeze poderão ficar a conhecer a história de locais seus conhecidos.

Human Rights Watch World Report 1996, pp 388, Human Rights Watch, New York & London, 1995, ISBN 0-300-06658-9.

A secção sobre Moçambique refere o acordo tácito entre ambas as partes para não se falar da guerra (em contraste com a Comissão da Verdade da África do Sul), e passa em revista os problemas da dupla administração, os abusos cometidos pela polícia e as muito más condições prisionais.

Angola: Promises & Lies por Karl Maier, pp 224, Serif, London, 1996, £12.99, ISBN 1-897959-22-2. Antigo correspondente em Moçambique, Maier há quase uma década que também cobre Angola. Através de histórias de leitura muito agradável com base na sua própria experiência e de descrições

escritos de pessoas e lugares, ele pinta o quadro deprimente dos líderes que sacrificam o povo de Angola às suas próprias lutas pelo poder. Aqueles que acompanham a situação em Moçambique acharão o livro interessante em parte por mostrar como Angola é tão diferente.

O 'Boletim sobre o Processo de Paz em Moçambique' foi traduzido por Orlanda Mendes

Título original: 'Mozambique Peace Process Bulletin'