



Concessões de Áreas de Conservação em Moçambique e o Direito das Comunidades Locais: Conflitos e Soluções no Quadro Jurídico Vigente

Concessions of Conservation Areas in Mozambique and the Rights of Local Communities: Conflicts and Solutions within the Current Legal Framework

Almirante Agostinho José

Mestrando em Direito Administrativo pela Universidade Católica de Moçambique – Faculdade de Gestão de Recursos Florestais e Faunísticos de Niassa.

Samuel Manuel

Mestre em Gestão em Administração Educacional pela Universidade Católica de Moçambique – Faculdade de Gestão de Recursos Florestais e Faunísticos de Niassa.

Alberto Agostinho Ussene

ORCID ID:0009-0002-4692-6872.

Resumo: O presente estudo analisa as concessões de áreas de conservação em Moçambique e o direito das comunidades locais, tendo como problema central a identificação dos conflitos emergentes do quadro jurídico vigente e das soluções que esse mesmo quadro oferece para a sua resolução. A investigação inscreve-se no paradigma qualitativo, adoptando o método interpretativo, com recurso à pesquisa bibliográfica e documental como técnicas de recolha de dados, e à análise de conteúdo e análise documental como técnicas de tratamento dos dados recolhidos. As fontes mobilizadas incluem a Constituição da República de Moçambique, republicada pela Lei nº 11/2023, de 23 de agosto, a Lei de Terras (Lei nº 19/97), a Lei de Florestas (Lei nº 17/2023), a Lei de Conservação (Lei nº 5/2017), planos de manejo, relatórios institucionais e literatura académica especializada. Os resultados da análise evidenciam que os conflitos entre concessões e comunidades locais não decorrem da ausência de normas protectoras dos direitos comunitários, mas da sua deficiente implementação, agravada pela debilidade do sistema de fiscalização, pela insuficiente regulamentação dos mecanismos de consulta prévia e partilha de benefícios, e pela assimetria de poder entre concessionários e comunidades nos processos administrativos de gestão das áreas de conservação. Conclui-se que as soluções disponíveis, reforço da cogestão, efectivação da partilha de benefícios, regulamentação da consulta prévia, fortalecimento da fiscalização com envolvimento comunitário e promoção da área de conservação comunitária não requerem alterações legislativas, mas vontade política e capacidade institucional para implementar o que a lei já prevê.

Palavras-chave: áreas de conservação; concessões; comunidades locais;

Abstract: This study analyses concessions in conservation areas in Mozambique and the rights of local communities, focusing on the identification of conflicts arising from the current legal framework and the solutions that this same framework offers for their resolution. The research follows a qualitative paradigm, adopting an interpretive method, using bibliographic and documentary research as data collection techniques, and content analysis and documentary analysis as data treatment techniques. The sources mobilised include the Constitution of the Republic of Mozambique, republished by Law No 11/2023 of 23 August, the Land Law (Law

No 19/97), the Forestry Law (Law No 17/2023), the Conservation Law (Law No 5/2017), management plans, institutional reports, and specialised academic literature. The results of the analysis show that conflicts between concessions and local communities do not stem from the absence of protective norms, but from their deficient implementation, compounded by the weakness of the inspection system, insufficient regulation of prior consultation and benefit-sharing mechanisms, and the power asymmetry between concessionaires and communities in the administrative management of conservation areas. It is concluded that the available solutions, strengthening co-management, ensuring benefit-sharing, regulating prior consultation, reinforcing community-based monitoring and promoting community conservation areas do not require legislative amendments, but rather political will and institutional capacity to implement what the law already prescribes.

Keywords: conservation areas; concessions; local communities.

INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como tema as concessões de áreas de conservação em Moçambique e o direito das comunidades locais, enquadrando-se no Direito Administrativo e Ambiental moçambicano. A escolha do tema justifica-se pelo facto de o ordenamento jurídico moçambicano reconhecer, por um lado, o direito do Estado de atribuir concessões a operadores privados para fins turísticos, cinegéticos e de exploração de recursos naturais nas áreas de conservação e, por outro, os direitos das comunidades locais sobre a terra e os recursos naturais existentes nos territórios que ocupam consuetudinariamente. A Lei de Terras (Lei nº 19/97), a Lei de Florestas (Lei nº 17/2023, de 29 de Dezembro) e a Lei de Conservação (Lei nº 5/2017) reconhecem expressamente esses direitos comunitários e estabelecem mecanismos de participação e partilha de benefícios. Contudo, a implementação efectiva destes mecanismos continua a apresentar lacunas significativas que alimentam conflitos persistentes entre concessionários e comunidades locais que habitam dentro ou nas proximidades das áreas de conservação.

A problemática surge na medida em que, não obstante a existência de um quadro normativo formalmente progressista, os direitos das comunidades locais são frequentemente desconsiderados nos processos de atribuição e execução das concessões, seja pela debilidade do sistema de fiscalização, seja pela insuficiente regulamentação dos mecanismos de consulta prévia e partilha de benefícios, seja ainda pela assimetria de poder entre os concessionários e as comunidades locais nos processos administrativos de gestão das áreas de conservação. Assim, a pergunta de partida que orienta a presente investigação é: quais são os principais conflitos entre as concessões de áreas de conservação e os direitos das comunidades locais no quadro jurídico moçambicano vigente, e que soluções esse mesmo quadro oferece para a sua resolução?

Para responder a esta questão, o estudo propõe-se analisar o regime jurídico das concessões nas áreas de conservação, identificar os direitos das comunidades locais e os mecanismos previstos para a sua efectivação, examinar as principais causas jurídicas e institucionais dos conflitos, e propor soluções fundamentadas no

ordenamento jurídico existente. O alcance destes objectivos assenta no paradigma qualitativo e no método interpretativo, com recurso à pesquisa bibliográfica e documental como técnicas de recolha de dados, e à análise de conteúdo e análise documental como técnicas de tratamento da informação. A relevância científica do tema reside no contributo para o aprofundamento do estudo do direito ambiental e administrativo moçambicano, ainda escassamente explorado na produção académica nacional, sendo a sua relevância social e económica igualmente incontornável, dado que as comunidades que vivem em zonas de conservação são, na sua maioria, populações rurais em situação de vulnerabilidade cuja subsistência depende directamente do acesso aos recursos naturais.

QUADRO TEÓRICO

Áreas de Conservação: Conceito e Fundamento Jurídico

A noção de área de conservação no ordenamento jurídico moçambicano assenta num conjunto de princípios que articulam a soberania do Estado sobre os recursos naturais com a necessidade de preservar a diversidade biológica em benefício das gerações presentes e vindouras.

Nos termos da Lei nº 5/2017, de 11 de Maio, que altera e republica a Lei nº 16/2014, entende-se por área de conservação toda a área terrestre ou aquática delimitada, estabelecida por instrumento legal específico, especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados. Esta definição situa as áreas de conservação no plano do domínio público do Estado, conferindo-lhes um estatuto jurídico especial que condiciona as formas de acesso, uso e aproveitamento dos recursos nelas existentes.

Do ponto de vista dos objetivos que presidem à sua criação, o artigo 12º da Lei nº 5/2017 estabelece que a rede nacional de áreas de conservação visa, entre outros fins, conservar os recursos naturais necessários à subsistência das comunidades locais, respeitando e valorizando o seu conhecimento e a sua cultura e promover o desenvolvimento sustentável a partir do uso e aproveitamento sustentável dos recursos naturais. Esta dupla finalidade, conservação e desenvolvimento, constitui o núcleo normativo em torno do qual se organiza toda a política de conservação em Moçambique, e é igualmente o ponto de tensão central que origina os conflitos entre as concessões atribuídas a operadores privados e os direitos das comunidades locais.

A Constituição da República de Moçambique, republicada pela Lei nº 11/2023, de 23 de Agosto, estabelece o fundamento constitucional desta matéria. O seu artigo 90º consagra que todo o cidadão tem o direito de viver num ambiente equilibrado e o dever de o defender, incumbindo ao Estado a adoção de políticas de defesa do ambiente e a utilização racional de todos os recursos naturais. Complementarmente, o artigo 98.º classifica como domínio público do Estado, entre outros bens, as zonas de proteção da natureza e os recursos naturais situados no

solo e no subsolo, nas águas interiores, no mar territorial, na plataforma continental e na zona econômica exclusiva. Este enquadramento constitucional é determinante para compreender a natureza jurídica das áreas de conservação: sendo domínio público, sobre elas não recaem direitos de propriedade privada, mas apenas direitos de uso e aproveitamento sujeitos às condições definidas pelo Estado.

O Regime Jurídico das Concessões nas Áreas de Conservação

A concessão constitui o principal instrumento jurídico-administrativo utilizado pelo Estado moçambicano para regular o acesso e a exploração de recursos no interior das áreas de conservação por parte de entidades privadas.

No domínio florestal, a Lei nº 17/2023, de 29 de Dezembro, define área de concessão florestal como a parcela delimitada e destinada ao desenvolvimento e exploração florestal para abastecimento da indústria florestal, comercialização e fornecimento de bens e serviços ambientais e sociais, através do contrato de concessão florestal. Trata-se, pois, de um acto administrativo constitutivo de direitos, pelo qual o Estado transfere temporariamente a um concessionário a faculdade de explorar determinados recursos naturais dentro de uma área delimitada, sob condições e prazos fixados contratualmente.

A Lei nº 17/2023 prevê dois regimes distintos em razão da dimensão da área: concessões de pequena dimensão, até 20.000 hectares, e concessões de grande dimensão, superiores a esse limite, ambas sujeitas a concurso público. Em qualquer das modalidades, o contrato de concessão florestal tem a duração máxima de cinquenta anos, renovável por iguais períodos. A atribuição da área de concessão deve ser sempre precedida de auscultação às comunidades locais abrangidas, exigindo-se a apresentação de acta de consulta comunitária assinada pelas comunidades e homologada pelas entidades competentes. Esta exigência de consulta prévia às comunidades é, como se verá, um dos pontos mais frequentemente omitidos na prática, constituindo uma das principais fontes de conflito.

No âmbito específico da Lei de Conservação, o artigo 9º da Lei nº 5/2017 prevê expressamente a possibilidade de o Estado estabelecer parcerias em forma de contrato de concessão de direitos ao sector privado e às comunidades locais, com fins de geração de rendimentos. Esta norma introduz uma dimensão inovadora ao reconhecer as comunidades locais como potenciais concessionárias, e não apenas como sujeitos passivos das concessões atribuídas a terceiros. Contudo, a eficácia desta previsão normativa depende da existência de mecanismos institucionais e financeiros que permitam às comunidades aceder efectivamente a essa condição, o que, na prática, raramente se verifica.

As Comunidades Locais como Sujeito de Direitos no Quadro Jurídico Moçambicano

O conceito de comunidade local atravessa transversalmente toda a legislação moçambicana sobre recursos naturais, assumindo particular relevância no contexto das áreas de conservação. A Lei nº 19/97, Lei de Terras define-a como agrupamento

de famílias e indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da protecção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão. Esta definição, retomada com ligeiras variações pela Lei nº 17/2023 e pela Lei nº 5/2017, traça os contornos de uma entidade colectiva que não detém personalidade jurídica plena no sentido clássico do direito civil, mas que é reconhecida pelo ordenamento como titular de direitos sobre a terra e os recursos naturais.

No plano do direito à terra, o artigo 12º da Lei nº 19/97 reconhece que as comunidades locais adquirem o direito de uso e aproveitamento da terra por ocupação, segundo as normas e práticas costumeiras no que não contravenham a Constituição. Este reconhecimento do direito consuetudinário como fonte de direito à terra constitui uma das características mais inovadoras do ordenamento moçambicano e tem implicações directas na análise dos conflitos com as áreas de conservação: quando uma área protegida é criada ou uma concessão é atribuída sobre um território ocupado consuetudinariamente por uma comunidade, colide frontalmente com um direito preexistente que o Estado é obrigado a reconhecer e proteger.

Neste sentido, a Constituição da República de Moçambique, republicada pela Lei nº 11/2023, de 23 de Agosto, confere à autoridade tradicional um estatuto de reconhecimento expresso, estabelecendo no seu artigo 118º que o Estado reconhece e valoriza a autoridade tradicional legitimada pelas populações e segundo o direito consuetudinário. Este reconhecimento constitucional não é meramente simbólico: tem consequências directas na legitimidade dos processos de consulta prévia às comunidades e na validade jurídica de concessões atribuídas sem o envolvimento adequado das estruturas de representação comunitária.

A Gestão Participativa como Princípio Estruturante

A gestão participativa das áreas de conservação constitui um dos princípios basilares do ordenamento jurídico moçambicano nesta matéria. O artigo 4º, alínea d), da Lei nº 5/2017 consagra o direito de todos os cidadãos de serem envolvidos nos processos decisórios em toda a cadeia de valor da conservação, configurando um direito substantivo de participação que vai além da mera consulta formal. Para operacionalizar este princípio, o artigo 7º da mesma lei prevê a criação de Conselhos de Gestão das Áreas de Conservação, com representação das comunidades locais, do sector privado e dos órgãos locais do Estado, competindo-lhes supervisionar os contratos de concessão e apoiar a elaboração dos planos de maneio.

No domínio florestal, a Lei nº 17/2023, de 29 de Dezembro, reforça este princípio ao consagrar expressamente, no seu artigo 13º, o princípio da participação efectiva das comunidades locais, reconhecendo o papel das comunidades, das mulheres, dos jovens e dos grupos vulneráveis no processo de gestão e maneio florestal, incluindo os mecanismos de acesso aos benefícios individuais e colectivos resultantes dos esforços de protecção e conservação. Em matéria de partilha de benefícios, o artigo 70º, nº 3, da mesma lei determina que uma percentagem dos

valores provenientes das taxas de exploração florestal seja destinada ao benefício das comunidades locais residentes nas respectivas áreas de exploração, pela sua participação na gestão, conservação, fiscalização e valorização da biodiversidade. A não aplicação ou aplicação insuficiente deste mecanismo de partilha constitui uma das principais fontes de conflito entre concessionários e comunidades locais.

Gestão de Bens Comuns: Contributos Teóricos para a Análise do Caso Moçambicano

A análise dos conflitos entre concessões de áreas de conservação e direitos das comunidades locais em Moçambique beneficia do enquadramento teórico desenvolvido por Elinor Ostrom. A obra *Governing the Commons* (Ostrom, 1990) demonstrou que as comunidades são capazes de desenvolver mecanismos próprios de regulação do acesso e uso dos recursos comuns, sem recorrer nem à privatização individual nem à gestão centralizada pelo Estado. O contributo central de Ostrom reside na distinção entre acesso aberto, situação em que qualquer agente explora um recurso sem restrições e regimes de propriedade comum, nos quais os direitos de acesso e uso são colectivamente definidos por uma comunidade delimitada.

Como clarificam McKean e Ostrom (1995), estes regimes constituem uma forma de privatizar os direitos sobre algo sem dividir o recurso em partes (McKean & Ostrom, 1995, p. 6), tendo emergido precisamente em contextos onde factores ecológicos ou sociais tornam indesejável a divisão individual do recurso. Esta distinção é directamente relevante para o contexto moçambicano. As comunidades locais que habitam nas áreas de conservação não exercem um acesso aberto e desordenado exercem formas de acesso reguladas por normas e práticas costumeiras que o próprio ordenamento reconhece no artigo 12.º, alínea a), da Lei n.º 19/97.

Pennington (2012) sublinha que Ostrom não nega a necessidade de direitos de propriedade bem definidos, questionando apenas a imposição externa de direitos individuais em comunidades que já desenvolveram regimes eficazes de propriedade comum. A atribuição de concessões sem o envolvimento adequado das comunidades constitui precisamente este tipo de intervenção, substituindo mecanismos sociais de regulação consolidados por arranjos contratuais de cujos benefícios as comunidades raramente participam de forma equitativa.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente investigação inscreve-se no paradigma qualitativo, adoptando o método interpretativo como orientação metodológica central. Esta opção decorre da natureza do objecto de estudo os conflitos entre concessões de áreas de conservação e os direitos das comunidades locais em Moçambique que exige uma leitura compreensiva do quadro normativo vigente e das suas implicações para os sujeitos de direito envolvidos.

Como sustenta Gil (2008), a abordagem qualitativa permite aceder a dimensões da realidade social que escapam aos instrumentos de análise quantitativa, enquanto o método interpretativo, conforme propõe Coutinho (2005), orienta a investigação para a compreensão e atribuição de significado às práticas e normas analisadas.

Para a recolha de dados, combinaram-se a pesquisa bibliográfica, incidindo sobre obras teóricas, artigos científicos e estudos empíricos nas áreas do direito ambiental e gestão de recursos naturais, e a pesquisa documental, que abrangeu fontes primárias de natureza jurídica e institucional, nomeadamente a Constituição da República de Moçambique, republicada pela Lei nº 11/2023, de 23 de Agosto, a Lei de Terras (Lei nº 19/97), a Lei de Florestas (Lei nº 17/2023, de 29 de Dezembro), a Lei de Conservação (Lei nº 5/2017), planos de maneio e relatórios institucionais. A pesquisa documental enquadra-se como modalidade de recolha de dados particularmente adequada quando o objecto de estudo se situa no plano das normas e prescrições oficiais (Afonso, 2005).

Para o tratamento dos dados, recorreu-se à análise de conteúdo e à análise documental como técnicas complementares. A análise de conteúdo, definida por Bardin (1979) como conjunto de procedimentos sistemáticos de descrição e interpretação das mensagens dos textos analisados, permitiu identificar categorias temáticas recorrentes como concessão, participação comunitária, partilha de benefícios e conflito.

A análise documental, conforme observa Chartier (2002), possibilitou a construção de uma narrativa fundamentada sobre o modo como o quadro jurídico-institucional configura os direitos das comunidades, revelando as tensões entre o que os diplomas legais prescrevem e o que os documentos de política pública registam como realidade efectiva no terreno. É com base nesta análise que a secção seguinte apresenta e discute os principais resultados da investigação.

APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conflitos entre Concessões e Comunidades Locais: Causas Estruturais

A análise do quadro jurídico moçambicano revela uma tensão estrutural entre dois conjuntos de direitos que coexistem formalmente no mesmo ordenamento: os direitos das entidades concessionárias, que derivam de um acto administrativo constitutivo outorgado pelo Estado, e os direitos das comunidades locais, que derivam da ocupação consuetudinária reconhecida pela Lei nº 19/97. Quando estes dois conjuntos de direitos incidem sobre o mesmo território, o que ocorre frequentemente nas zonas de expansão das áreas de conservação, gera-se um conflito cuja resolução o ordenamento jurídico vigente não prevê de forma clara e eficaz. A origem destes conflitos é, antes de mais, de natureza processual. A lei exige que a atribuição de concessões seja precedida de consulta prévia às comunidades afetadas, mas os mecanismos concretos dessa consulta são insuficientemente regulados.

A Lei nº 17/2023, de 29 de Dezembro, representa um avanço nesta matéria ao exigir, no artigo 42º, nº 1, alínea f), a apresentação de ata de consulta comunitária assinada pelas comunidades e homologada pelas entidades competentes como condição do processo de criação da área de concessão florestal. Contudo, a lei não define o conteúdo mínimo desse processo, os prazos a observar, nem as consequências jurídicas concretas da sua omissão, mantendo-se uma lacuna normativa que cria espaço de discricionariedade administrativa tendencialmente favorável aos interesses dos concessionários em detrimento das comunidades.

A segunda causa de conflito é de natureza institucional. De acordo com Bila e Salmi (2003), o sistema de fiscalização é considerado enfraquecido pelo número exíguo de fiscais, escassez de meios e falta de estímulos, permitindo que operadores privados ultrapassem os limites dos seus contratos sem sanção efectiva, ao mesmo tempo que impede as comunidades de obterem a protecção jurídica a que têm direito.

A Lei nº 17/2023 procura responder a esta fragilidade ao prever a figura do agente comunitário no artigo 76º, reconhecendo aos membros das comunidades locais residentes nas áreas de conservação ou de exploração dos recursos florestais a possibilidade de participar no processo de fiscalização e de denunciar actos ilícitos às autoridades competentes. Ainda assim, a participação comunitária na fiscalização permanece muito incipiente, evidenciando a distância entre a previsão normativa e a realidade operacional.

Esta tensão manifesta-se de forma concreta no caso do Parque Nacional de Magoé, onde o Plano de Maneio reconhece simultaneamente a presença de actividades antropogénicas como ameaça à conservação e a agricultura como principal fonte de sobrevivência das comunidades residentes, revelando a contradição estrutural que caracteriza a gestão das áreas de conservação em Moçambique: as comunidades dependem dos mesmos recursos que a conservação visa proteger, sem dispor de alternativas económicas viáveis (António *et al.*, 2016, p. 40).

O Papel dos Diferentes Actores na Gestão das Áreas de Conservação

A governação das áreas de conservação em Moçambique envolve uma pluralidade de actores com papéis e interesses frequentemente divergentes. Bila e Salmi (2003) identificam cinco categorias principais: o Estado, as organizações não governamentais, o sector privado, as comunidades locais e a comunidade internacional.

Ao Estado cabe a maior responsabilidade, devendo estabelecer direitos de propriedade florestal claros, reconhecer os direitos das comunidades locais ao acesso e uso dos recursos e transferir responsabilidades de gestão nos domínios em que declaradamente não tem capacidade (Bila & Salmi, 2003, p. 33).

Estas recomendações reflectem uma tensão persistente entre a centralização administrativa da gestão das áreas de conservação e a descentralização que o quadro legal formalmente preconiza. O sector privado, enquanto principal

beneficiário das concessões, é instado a adoptar condutas transparentes e a promover parcerias com as comunidades, papel que o artigo 9º da Lei nº 5/2017 reconhece expressamente ao prever a parceria público-privada e comunitária como mecanismo de financiamento das áreas de conservação. As organizações não governamentais desempenham um papel de intermediação e denúncia que complementa, e por vezes substitui, a actuação do Estado, sendo particularmente relevantes no apoio técnico e jurídico às comunidades, que raramente dispõem de capacidade para, por si mesmas, fazer valer os seus direitos nos processos administrativos de atribuição de concessões (Bila & Salmi, 2003, p. 34).

Soluções no Quadro Jurídico Vigente

A Co-gestão como Mecanismo de Resolução de Conflitos

A análise do quadro jurídico moçambicano e dos estudos empíricos disponíveis permite identificar um conjunto de soluções que, sem requerer alterações legislativas de fundo, podem ser implementadas no âmbito do ordenamento vigente para mitigar os conflitos entre concessões de áreas de conservação e o direito das comunidades locais. O ponto de partida é o reconhecimento de que o problema não reside primariamente na ausência de normas protectoras dos direitos comunitários essas normas existem e são relativamente robustas mas na sua deficiente implementação e na falta de mecanismos operacionais que garantam a sua efectivação.

A primeira solução identificável no quadro jurídico vigente é o reforço do modelo de co-gestão das áreas de conservação, já previsto na Lei nº 5/2017. O artigo 7º desta lei estabelece o Conselho de Gestão da Área de Conservação como órgão consultivo com representação das comunidades locais, e atribui-lhe competências que vão desde a supervisão dos contratos de concessão até à resposta às necessidades de desenvolvimento das comunidades residentes. Para que este modelo produza efeitos concretos, é necessário que os Conselhos de Gestão sejam efectivamente constituídos em todas as áreas de conservação, que os representantes comunitários recebam formação e apoio técnico adequados, e que as suas deliberações sejam vinculativas para os concessionários e não meramente consultivas. O Plano de Maneio do Parque Nacional de Magoé propõe, neste sentido, um modelo articulado de comités comunitários a três níveis aldeia, distrito e parque que pode servir de referência para a estruturação da participação comunitária noutras áreas de conservação (António *et al.*, 2016).

A Efectivação da Partilha de Benefícios

A segunda solução diz respeito à efectivação do direito das comunidades à partilha dos benefícios gerados pela exploração dos recursos nas suas áreas. A Lei nº 5/2017 estabelece que as percentagens das taxas de acesso e utilização de recursos revertidas a favor das comunidades locais não podem ser inferiores a 20%. No domínio florestal, a Lei nº 17/2023, de 29 de Dezembro, reforça este direito ao determinar, no artigo 70º, nº 3, que uma percentagem dos valores provenientes

das taxas de exploração florestal se destina ao benefício das comunidades locais residentes nas respectivas áreas de exploração, pela sua participação na gestão, conservação, fiscalização e valorização da biodiversidade, exigindo ainda, no artigo 70º, nº 6, que o Governo garanta a publicidade e o acesso público da informação referente aos valores arrecadados e destinados às comunidades.

No entanto, como demonstra a análise do Plano de Maneio do Parque Nacional de Magoé, a efectivação deste direito está condicionada ao cumprimento de um conjunto de requisitos administrativos, registo do comité de gestão, abertura de conta bancária, apresentação de relatórios de actividades que muitas comunidades rurais não têm capacidade de cumprir sem apoio externo. A solução passa pela simplificação desses requisitos e pela criação de mecanismos de apoio técnico e administrativo às comunidades, a cargo dos órgãos locais do Estado (artigos 70º, nº 3 e 6, Lei nº 17/2023).

O Reforço dos Mecanismos de Consulta Prévia

A terceira solução incide sobre os procedimentos de atribuição de concessões. Como evidenciado ao longo deste artigo, a exigência de consulta prévia às comunidades antes da atribuição de concessões está prevista na lei mas não está suficientemente regulada quanto ao seu conteúdo, prazos e efeitos jurídicos. A adopção de regulamentação específica que defina o processo de consulta prévia fixando um prazo mínimo de antecedência, o conteúdo mínimo de informação a partilhar com as comunidades, e os efeitos da falta de consulta sobre a validade da concessão constituiria um avanço significativo na protecção efectiva dos direitos comunitários. Esta regulamentação poderia ser aprovada ao abrigo do artigo 68.º da Lei n.º 5/2017, que atribui ao Conselho de Ministros competência para adoptar medidas regulamentares necessárias à implementação da lei.

O Fortalecimento da Fiscalização com Envolvimento Comunitário

A quarta solução relaciona-se com o sistema de fiscalização das áreas de conservação e das concessões. Bila e Salmi (2003) identificaram há mais de duas décadas a debilidade estrutural do sistema de fiscalização como um factor que facilita a violação dos direitos das comunidades pelos concessionários.

A Lei n.º 5/2017 já prevê a participação de agentes comunitários na fiscalização das áreas de conservação (artigo 50º, nº 2), mas esta previsão necessita de ser acompanhada de investimento em formação, equipamento e incentivos para os agentes comunitários. O envolvimento das comunidades na fiscalização não serve apenas interesses de conservação serve também os próprios interesses das comunidades, na medida em que lhes confere capacidade de monitorizar o cumprimento das obrigações dos concessionários, incluindo as relacionadas com a partilha de benefícios e o respeito pelos direitos de uso comunitário dos recursos.

A Área de Conservação Comunitária como Instrumento Jurídico Subutilizado

A quinta solução que o quadro jurídico vigente oferece, e que permanece largamente subutilizada, é a figura da área de conservação comunitária, prevista no artigo 22.º da Lei n.º 5/2017. Esta categoria de área de conservação constitui, do ponto de vista da teoria de Ostrom, o instrumento jurídico que mais se aproxima do conceito de regime de propriedade comum: trata-se de uma área de domínio público comunitário, gerida pela própria comunidade de acordo com as suas regras e práticas consuetudinárias, onde o licenciamento de actividades a terceiros só pode ser feito com o consentimento prévio da comunidade.

A promoção activa desta figura, através de apoio técnico e jurídico às comunidades que pretendam constituir áreas de conservação comunitária, representaria uma mudança de paradigma na gestão das áreas de conservação em Moçambique: em vez de as comunidades serem sujeitos passivos de concessões decididas pelo Estado, passariam a ser titulares activos de direitos de gestão sobre o seu território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo propôs-se analisar as concessões de áreas de conservação em Moçambique e o direito das comunidades locais, tendo como pergunta de partida a identificação dos principais conflitos emergentes do quadro jurídico vigente e das soluções que esse mesmo quadro oferece para a sua resolução. Os objectivos definidos foram alcançados: foi caracterizado o regime jurídico das concessões, identificados os direitos das comunidades locais e os mecanismos previstos para a sua efectivação, analisadas as principais causas dos conflitos e propostas soluções fundamentadas no ordenamento jurídico existente.

A análise realizada permite responder à pergunta de partida concluindo que os conflitos entre concessões de áreas de conservação e o direito das comunidades locais em Moçambique não decorrem primariamente da ausência de normas protectoras, mas da deficiente implementação de um quadro normativo que, formalmente, é relativamente robusto. A Lei de Terras (Lei n.º 19/97), a Lei de Florestas (Lei n.º 17/2023, de 29 de Dezembro) e a Lei de Conservação (Lei n.º 5/2017) reconhecem o direito das comunidades à participação na gestão dos recursos naturais, à consulta prévia nos processos de atribuição de concessões e à partilha dos benefícios gerados pela exploração das suas áreas. O problema reside na distância que separa estas previsões normativas da sua aplicação efectiva no terreno, distância que resulta da debilidade institucional do sistema de fiscalização, da insuficiente regulamentação dos mecanismos de consulta e partilha de benefícios, e da assimetria de poder entre os concessionários e as comunidades locais nos processos administrativos de gestão das áreas de conservação.

As soluções identificadas, reforço do modelo de co-gestão, efectivação da partilha de benefícios, regulamentação da consulta prévia, fortalecimento da fiscalização com envolvimento comunitário e promoção da figura da área de conservação comunitária — não requerem alterações legislativas de fundo. Exigem, isso sim, vontade política e capacidade institucional para implementar o que a lei já prevê, bem como investimento no apoio técnico e jurídico às comunidades, sem o qual a sua participação formal nos órgãos de gestão das áreas de conservação tende a esvaziar-se de conteúdo substantivo, tornando-se numa mera legitimação simbólica de decisões tomadas por outros actores.

Do ponto de vista teórico, a obra de Ostrom (1990) demonstrou que as comunidades são capazes de gerir sustentavelmente os recursos comuns quando lhes são reconhecidos direitos de propriedade bem definidos e mecanismos de auto-regulação adequados. A aplicação desta perspectiva ao contexto moçambicano sugere que a promoção de regimes de gestão comunitária em vez da sua substituição por concessões a operadores externos pode representar uma alternativa mais eficaz e mais justa para a conservação da biodiversidade, desde que acompanhada do suporte institucional necessário.

No que respeita às implicações para investigações futuras, o presente estudo abre diversas vias de aprofundamento. Estudos de caso centrados em áreas de conservação específicas, combinando análise jurídica com entrevistas a comunidades, concessionários e funcionários públicos, permitiriam avaliar empiricamente a efectividade dos mecanismos de participação e partilha de benefícios previstos na lei. Investigações comparativas com países da África Austral que adoptaram modelos de gestão comunitária consolidados poderiam igualmente fornecer lições práticas relevantes para o contexto moçambicano.

REFERÊNCIAS

Afonso, N. (2005). *Investigação naturalista em educação: um guia prático e crítico*. Porto: Edições ASA.

António, A. A., Nhancale, C. C., Matsumane, L. Q. M., & Cumbe, M. J. C. (2016). *Plano de Maneio do Parque Nacional de Magoé, Província de Tete*. (1.^a ed.). Moçambique.

Assembleia da República de Moçambique. (1997). *Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro - Lei de Terras*. Boletim da República, I Série, n.º 40.

Assembleia da República de Moçambique. (1999). *Lei n.º 17/2023, de 29 de Dezembro - Lei de Florestas e Fauna Bravia*. Boletim da República, I Série, n.º 27.

Assembleia da República de Moçambique. (2017). *Lei n.º 5/2017, de 11 de Maio - Altera e republica a Lei n.º 16/2014, de 20 de Junho, Lei de Protecção, Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica*. Boletim da República, I Série, n.º 73.

Assembleia da República de Moçambique. (2023). *Lei n.º 11/2023 - Constituição da República de Moçambique*. Boletim da República. Republicada em 23 de agosto.

Bardin, L. (1979). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

Bila, A. D., & Salmi, J. (2003). *Fiscalização de Florestas e Fauna Bravia em Moçambique: passado, presente e ações para melhoramento*. Maputo: Ministério da Agricultura e Desenvolvimento Rural. Direcção Nacional de Florestas e Fauna Bravia (DNFFB/PROAGRI).

Chartier, Roger. (2002) *À beira da falésia: a história entre incertezas e inquietude*. Trad.

Coutinho, C. M. G. F. P. (2005). *Percursos da investigação em Tecnologia Educativa em Portugal: Uma abordagem temática e metodológica a publicações científicas*. Portugal: Braga, Universidade do Minho.

Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. (6.ª ed.). São Paulo: Atlas.

McKean, M., & Ostrom, E. (1995). *Common property regimes in the forest: Just a relic from the past?* *Unasylva*, 46(180), 3-15.

Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.

Patrícia Chittoni Ramos. Porto Alegre

Pennington, M. (2012). *Elinor Ostrom and the case for common property*. Economic Affairs, Institute of Economic Affairs. Retirado de <https://iea.org.uk>