



Recomendações da Human Rights Watch ao Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas em Moçambique

17 de Setembro de 2012

Introdução

A 8 de Agosto, o Conselho de Ministros de Moçambique anunciou a adopção do Regulamento sobre O Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas¹. Este decreto visa preencher uma lacuna importante, ao proporcionar salvaguardas às populações deslocadas e reassentadas devido a actividades económicas e projectos de desenvolvimento. Tais salvaguardas são particularmente relevantes no contexto do boom de recursos naturais em Moçambique e da rápida expansão de grandes investimentos em mineração, silvicultura, agro-indústrias e demais actividades que podem resultar no deslocamento dos actuais utentes da terra.

Embora o decreto actual inclui salvaguardas importantes, existem ainda lacunas significativas. O decreto não beneficiou de uma consulta adequada com os intervenientes principais. O Governo realizou consultas limitadas que não incluíram as partes afectadas pelo decreto ou representantes com conhecimentos específicos, tais como organizações da sociedade civil, comunidades locais, doadores, investidores e instituições multilaterais. O decreto prevê requisitos detalhados sobre alguns elementos, como a habitação, mas exclui salvaguardas vitais associadas à terra e meios de subsistência, ao acesso aos

¹ Conselho de Ministros. 2012. Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas Aprovado pelo Decreto No 31/2012 de 8 de agosto, da Assembleia da República. Publicado no Boletim da República No 32, 1.ª Série, Suplemento. Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique.

cuidados de saúde, a mecanismos de recurso e de consulta, bem como a participação das comunidades afectadas.

A Human Rights Watch preparou uma análise do decreto para identificar as lacunas das suas salvaguardas, que ficam aquém das salvaguardas exigidas segundo as normas Moçambicanas e segundo as normas internacionais dos direitos humanos. A análise que se segue não é exaustiva mas destaca algumas áreas-chave de preocupação. A Human Rights Watch acredita que estas lacunas devem ser resolvidas se for para se atingir e respeitar o propósito do decreto– de assegurar que os direitos e meios de subsistência das comunidades reassentadas sejam respeitados e protegidos.

Em Maio de 2012, a Human Rights Watch realizou uma pesquisa de campo na província de Tete, em Moçambique, para avaliar os reassentamentos no distrito de Moatize, resultantes das actividades de mineração de carvão pela Vale e Rio Tinto. Com base nas constatações dessa pesquisa e na análise das salvaguardas nacionais e internacionais de direitos humanos, visamos identificar recomendações práticas que serão de maior relevância para potenciais reassentamentos resultantes dos diversos projectos de desenvolvimento que possam ocorrer em Moçambique nos próximos anos.

Solicitamos ao Governo Moçambicano que reveja o actual decreto de reassentamento e incorpore uma ampla consulta no processo de revisão. As principais recomendações da Human Rights Watch para a revisão incluem os seguintes compromissos:

- Evitar o reassentamento involuntário sempre que possível e quando ocorrer, minimizar o seu alcance e impacto;
- Garantir a consulta e participação pública em todas as fases do processo de reassentamento, inclusive o consentimento pleno e informado associado ao reassentamento; Restaurar e melhorar o nível de vida da população afectada, inclusive os meios de subsistência e acesso a serviços tais como cuidados de saúde e educação;
- Fornecer mecanismos acessíveis de reclamação e direito à reparação, e
- Integrar os planos de reassentamento nos orçamentos, fiscalizações e planos de desenvolvimento a nível distrital, provincial e nacional.

[A Human Rights Watch é uma das principais organizações independentes mundiais dedicada à protecção dos direitos humanos. Realizamos pesquisas de campo rigorosas e objectivas sobre os direitos humanos em mais de 90 países em todo o mundo e produzimos relatórios sobre as nossas constatações de modo a sensibilizar e desenvolver recomendações para a mudança. Temos

realizado pesquisas exploratórias sobre os direitos de terra, despejos, direitos sociais e económico e direitos comerciais e humanos em vários países, tais como Angola, África do Sul, Zâmbia e Zimbábue.]

Comentários Gerais

Os reassentamentos, particularmente os reassentamentos involuntários, implicam uma vasta gama de direitos garantidos pelas leis nacionais de Moçambique e pela legislação internacional dos direitos humanos. Estes incluem direitos à habitação condigna, alimentação, água, cuidados de saúde, educação, trabalho, segurança do ser humano, segurança do lar, direito de protecção contra tratamento cruel, desumano e degradante, e liberdade de circulação.²

Em Moçambique, a terra é propriedade do Estado, e a Lei de Terras de 1997 delinea os direitos de uso e aproveitamento da terra para indivíduos, comunidades e empresas³ Sob a legislação Moçambicana, os recursos minerais existentes no subsolo pertencem ao Governo e a terra pode ser expropriada de seus utentes actuais, caso o Governo considere tal expropriação de interesse nacional. A legislação Moçambicana também inclui salvaguardas importantes para as populações afectadas, tais como uma indemnização justa precedente à expropriação. O Artigo 82 (2) da Constituição de Moçambique afirma que, “a expropriação só pode ter lugar por causa de necessidade, utilidade ou interesse públicos, definidos nos termos da lei e dá lugar a justa indemnização”.⁴ Ademais, a Lei de Terras estabelece que tal indemnização para que seja justa, deve cobrir as perdas de lucro cessantes, e que esses pagamentos deverão preceder a revogação de uso da terra.⁵

Em certos casos, o reassentamento da terra pode ser constitucional; no entanto, geralmente provoca contrangimentos nos meios de subsistência e acesso a serviços. O reassentamento pode afectar as salvaguardas preconizadas pela Constituição Moçambicana como os direitos à educação, a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e à habitação.⁶ Os constrangimentos ao gozo desses direitos causados pelo reassentamento podem também ter um impacto desproporcional sobre determinados

² Constituição da República de Moçambique, 1990, arts 11, 40, 59, 68, 84, 88-91.

³ Lei de Terras, Nº 19/97 de 1 de Outubro, arts. 3, 9, 10.

⁴ Constituição da República de Moçambique, 1990, art. 82(2).

⁵ Lei de Terras, Nº 19/97 de 1 de Outubro. Artigo 18(1)(b) sobre a Extinção do direito de uso e aproveitamento de terras define que, “1. O direito de uso e aproveitamento da terra extingue-se.... b) Por revogação do direito de uso e aproveitamento da terra por motivos de interesse público, precedida de pagamento de justa indemnização e/ou compensação.”

⁶ Constituição da República de Moçambique, 1990, arts. 82, 86-91.

grupos, tais como as mulheres, crianças, pessoas com deficiências ou idosos, e a Constituição prevê também uma atenção especial e apoio a esses grupos.⁷ Um decreto nacional que rege reassentamentos deve lidar de forma concisa com os múltiplos direitos constitucionais em jogo para as populações afectadas.

Moçambique deve também observar os compromissos internacionais de direitos humanos no âmbito da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), e como Parte signatária do Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), da Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW), da Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC) e da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (Carta Africana). O Artigo 43 da Constituição da República de Moçambique estabelece que esta deve ser interpretada em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Carta Africana.⁸ O Artigo 43 da Constituição da República de Moçambique estabelece que esta será interpretada em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e com a Carta Africana.⁹

As recomendações que se seguem são baseadas em interpretações a nível nacional e internacional dos direitos humanos, e também recorrem a exemplos-padrão de normas e boas práticas de outras intuições sobre políticas de reassentamento.¹⁰ Nem todas estas

⁷ Ibid., 121-124.

⁸ Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos (PIDCP), aprovado aos 16 de Dezembro de 1966, G.A. Res. 2200A (XXI), Sup. 21 GAOR das N.U. (Nº. 16) no 52, Doc N.U. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171, vigente aos 23 de Março de 1976, aceite por Moçambique em 21 de Julho de 1993; Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra Mulheres (CEDAW), aprovada aos 18 de Dezembro de 1979, Res. da A.G. 34/180, Supp.34 GAOR das N.U. (Nº. 46) em 193, Doc. N.U. A/34/46, que entrou em vigor aos 3 de Setembro de 1981, aceite por Moçambique aos 16 de Abril de 1997; Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), aprovada aos 20 de Novembro de 1989, Res. da A.G. 44/25, anexo, Sup. 44 GAOR das N.U. (Nº 49) em 167, Doc. N.U. A/44/49 (1989), vigente aos 2 de Setembro de 1990, aceite por Moçambique aos 26 de Abril de 1994; Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos [Banjul], aprovada aos 27 de Junho de 1981, Doc da OUA CAB/LEG/67/3 rev. 5, 21 I.L.M. 58 (1982), vigente aos 21 de Outubro de 1986, aceite por Moçambique aos 22 de Fevereiro de 1989.

⁹ Constituição da República de Moçambique, 1990, art. 43. Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), aprovada aos 10 de Dezembro de 1948, Res. A.G. 217A(III), Doc. N.U. A/810 at 71 (1948).

¹⁰ Human Rights Council, Princípios e Directrizes Básicas sobre as expulsões e deslocações baseadas no desenvolvimento, Anexo 1 do relatório do Relator Especial em habitação condigna como componente do direito ao padrão de vida adequada, Miloon Kothari, A/HRC/4/18; Comissão das NU de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, Comentário Geral 7, Expulsões forçadas, e o direito a habitação condigna (6ª Sessão, 1997), Doc. das N.U. E/1998/22, anexo IV em 113 (1997), reimpresso em Compilation of General Comments and General Recommendations Aprovada pelos Human Rights Treaty Bodies, Doc. das N.U. HRI/GEN/1/Rev.6 em 45 (2003); Comissão dos Direitos Humanos, The Practice of Forced Evictions: Comprehensive Human Rights Guidelines On Development-Based Displacement, aprovado pelo Seminário de Especialistas na Prática de Expulsões Forçadas Genebra, 11-13 de Junho de 1997, E/CN.4/Sub.2/1997/7 [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/E.CN.4.Sub.2.1997.7.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/E.CN.4.Sub.2.1997.7.En?Opendocument) (accessed August 14, 2012); African Charter on Human and Peoples' Rights; African Development Bank (AfDB), "Involuntary Resettlement Policy," Abidjan, November 2003 http://www.afdb.org/psdu/involuntary_resettlement (accessed August 23, 2012); Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Guidelines for Aid Agencies on Involuntary Displacement and Resettlement in Development Projects," No. 3, Guidelines on Aid and Environment, Paris, 1992; World Bank, "BP 4.12 –

constituem fontes que Moçambique deve utilizar, no entanto, acreditamos que fornecem exemplos úteis sobre como outras instituições e governos abordaram com êxito questões e deveres semelhantes referentes a reassentamentos involuntários.

As principais recomendações da Human Rights Watch de alinhamento do actual decreto de reassentamento com a Constituição Moçambicana, com as normas internacionais de direitos humanos, e com as boas práticas em vigor incluem:

O compromisso em evitar, sempre que possível, o reassentamento involuntário, e minimizá-lo quando tiver que ocorrer.

Um princípio fundamental que deve ser destacado de forma proeminente num decreto revisto é que os reassentamentos devem ser realizados somente em circunstâncias excepcionais, após se explorarem todas as alternativas possíveis, e minimizá-los quando não houverem alternativas viáveis. Este princípio é enfatizado nas directrizes do Relatório Especial da ONU sobre Habitação em relação a reassentamentos com base no desenvolvimento, nos Cometários Gerais sobre deslocamentos forçados da Comissão de Direitos Económicos, Sociais e Culturais Geral, e constitui um componente crucial nas políticas de reassentamento das instituições financeiras internacionais, dos OCDE e nos regulamentos nacionais de outros países.

Uma definição e realização abrangente de consulta e participação pública em todas as fases do processo de reassentamento, inclusive o consentimento pleno e informado associado ao reassentamento.

O decreto actual interpreta participação pública limitadamente, essencialmente contando com reuniões públicas e nomeação de representantes comunitários para a disseminação de informação sobre o processo de reassentamento. A participação pública deve ser definida de uma forma abrangente, de modo a incluir consultas consideráveis e significativas nas fases de concepção, realização e pós-deslocamento do processo de reassentamento. As audiências públicas devem ser vistas somente como uma das formas de participação que devem ser conjugadas com outras, incluindo consultas individuais e com pequenos grupos. Ademais, devem haver medidas dedicadas a facilitar a participação de grupos que possam enfrentar impactos específicos ou que são

Operational Policy on Involuntary Resettlement,” Washington DC, December 2001 (revised February 2011), <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTOPMANUAL/0,,contentMDK:20064610~menuPK:64701637~pagePK:64709096~piPK:64709108~theSitePK:502184,00.html>, (accessed August 23, 2012); International Finance Corporation (IFC), “Performance Standard 5 on Land Acquisition and Involuntary Resettlement,” January 1, 2012; and Inter-American Development Bank (IDB), Safeguard Policy on Involuntary Resettlement, OP-710, Washington DC, 1998.

marginalizados, tais como as mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiências e minorias.

Os grupos e indivíduos afectados devem dar o seu consentimento pleno e informado sobre o local de reassentamento. O Estado deve tomar em consideração planos alternativos propostos pelas pessoas e comunidades afectadas e estabelecer canais acessíveis para obter comentários por parte das comunidades para além da agenda de consultas programadas. Um elemento positivo do decreto actual que deve ser mantido no decreto revisto, é o dever dos órgãos da administração pública de responder aos pedidos de esclarecimento, a observações e recomendações no prazo de 15 dias úteis.

O Governo e os proponentes das actividades económicas causando os reassentamentos involuntários devem apresentar às populações afectadas alternativas viáveis para que as populações afectadas possam fazer escolhas verdadeiras no seu melhor interesse, em vez de terem que aceitar um pacote de compensação uniformizado.

Foco na restauração e melhoria dos níveis de vida da população afectada, inclusive dos meios de subsistência e acesso a serviços, tais como cuidados de saúde e educação.

As populações afectadas devem ter o direito à compensação antes do seu deslocamento de modo a minimizar os constrangimentos no seu padrão de vida. Uma preocupação central para as populações reassentadas é a sua capacidade de manter ou melhorar os seus meios de subsistência. O actual decreto presta alguma atenção na variedade de questões que precisam ser atendidas de modo a garantir uma transição harmoniosa para os camponeses ou para aqueles envolvidos em outros tipos de trabalho, mas relega elementos importantes. O decreto toma em “consideração” características ambientais, tais como a fertilidade do solo. Mas não consegue estabelecer normas claras para o tipo e qualidade da terra para os reassentados, para o acesso ao abastecimento de água, para o tempo da deslocação de modo a evitar interrupções nos ciclos agrícolas e para a assistência técnica para aqueles que adaptam ou mudam seus meios de subsistência. Além disso, não reconhece a importância de actividades económicas secundárias, tais como hortas em terrenos residenciais, transporte e acesso a mercados principais . Mais detalhes são fornecidos na análise que se segue:

O decreto actual incorpora alguns requisitos para a habitação e acesso a escolas, postos de saúde e infra-estrutura. No entanto, estas normas devem ser reforçadas para garantir

que estes requisitos estejam implementados antes do reassentamento. Estas normas devem também ter em conta a disponibilidade, preço, acessibilidade e qualidade dos cuidados de saúde, da habitação e da educação. As normas de habitação devem considerar adequar-se à cultura local.

Disponibilidade de mecanismos acessíveis de reclamação e direito à reparação.

A criação de canais para as várias partes interessadas fazerem reclamações ou resolverem disputas relacionadas com o processo de reassentamento é um elemento crítico que foi excluído do decreto. A Constituição Moçambicana proporciona diversas salvaguardas para os cidadãos se expressarem livremente, exigirem uma compensação e apresentarem queixas perante as autoridades.¹¹ O decreto de reassentamento deve ser revisto de modo a garantir a criação de canais claros e acessíveis para as partes apresentarem queixas e resolverem disputas associadas ao reassentamento. Devem estar também disponíveis canais para se fazerem reclamações através do sistema formal de Justiça. Juntamente com uma monitoria robusta, que inclui inspecções, um processo para se fazerem reclamações é essencial para a implementação justa do decreto e prestação de contas.

Integração dos planos de reassentamento nos orçamentos, fiscalizações e planos de desenvolvimento a nível distrital, provincial e nacional.

Existe um vasto leque de consequências para a governação geral quando um reassentamento ocorre envolvendo o deslocamento da população, e em particular para a adequada prestação de serviços e infra-estruturas relevantes. Embora cada plano de reassentamento possa lidar com um projecto específico, existe uma questão maior sobre os impactos cumulativos, particularmente quando projectos económicos estão concentrados em áreas geográficas específicas, como a mineração de carvão na província de Tete. O Governo Moçambicano deve tomar esse aspecto em conta e oferecer canais para a integração de projectos individuais de reassentamento nos planos gerais a nível distrital, provincial e nacional.

¹¹ Artigo 48 (1): Todos os cidadãos têm direito à liberdade de expressão, à liberdade de imprensa, bem como o direito à informação. Artigo 58(1): A todos é reconhecido o direito de exigir, nos termos da lei, indemnização pelos prejuízos que forem causados pela violação dos seus direitos fundamentais. Artigo 79: Direito de Petição, Queixa e Reclamação. Todos os cidadãos têm direito de apresentar petições, queixas e reclamações perante autoridade competente para exigir o restabelecimento dos seus direitos violados ou em defesa do interesse geral. Artigo 80: Direito de resistência. O cidadão tem o direito de não acatar ordens ilegais ou que ofendam os seus direitos, liberdades e garantias.

Comentário sobre Artigos Específicos

De seguida se apresenta um comentário mais detalhado sobre artigos específicos do Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas. Esta análise não avaliará cada artigo no decreto de reassentamento ou os artigos seleccionados na sua totalidade. Os comentários da Human Rights Watch aparecem em seguida de trechos do actual decreto formatados em itálico e identados.

Artigo 4 - Princípios

O processo de reassentamento resultante das actividades públicas e privadas, obedece aos seguintes princípios:

***Princípio de Coesão social** – o reassentamento deve garantir a integração social e restaurar o nível de vida dos afectados, para um nível melhor;*

***Princípio de Igualdade social** – no processo de reassentamento todos os afectados têm direito a restauração ou criação de condições iguais ou acima do padrão anterior de vida;*

***Princípio de Benefício Directo** – dar possibilidade aos afectados de se beneficiarem directamente do empreendimento e dos seus impactos sócio-económicos;*

***Princípio de Equidade Social** – na fixação das populações nas novas zonas deve se ter em conta o acesso aos meios de subsistência, serviços sociais e recursos disponíveis;*

***Princípio de Não Alteração do Nível de Renda** - permitir que os reassentados tenham a possibilidade de restabelecer seu nível anterior de rendimento básico;*

***Princípio de Participação Pública** – no processo de reassentamento deve-se garantir a auscultação das comunidade locais e outras partes interessadas e afectadas pela actividade;*

Princípio de Responsabilização Ambiental – com a qual quem polui ou de qualquer outra forma degrada o ambiente, tem sempre a obrigação de reparar ou compensar os danos daí decorrentes;

Princípio de Responsabilidade Social – o investidor tem de criar infra-estruturas sociais, que promovam a aprendizagem, lazer, desporto, saúde, cultura e outros projectos de interesse comunitário.

O actual decreto sobre reassentamento contém vários elementos de protecção das populações afectadas, inclusive princípios de igualdade social, benefício directo, participação pública, e responsabilização ambiental. No entanto, existem princípios fundamentais excluídos desses objectivos abrangentes:

Princípio de Evitar e Minimizar Reassentamentos— Conforme discutido na secção anterior, o Governo deve permitir deslocamentos somente em circunstâncias excepcionais e minimizar o seu alcance e impacto quando não existem alternativas viáveis. O Governo deve assegurar que os deslocamentos são realizados unicamente com a finalidade de promover o bem-estar geral, sejam razoáveis e proporcionais, e sejam realizados em conformidade com as normas internacionais dos direitos humanos..

- **Princípio de Melhoria do Padrão de Vida**— A linguagem utilizada no princípio de não alteração do nível de renda no decreto (veja acima) deve ser elaborada de acordo com a linguagem do artigo 10 (veja abaixo), que propõe que o padrão de vida da população afectada deve ser restaurada ou melhorada. A linguagem actual deste princípio é menos consistente em comparação com o artigo 10, uma vez que tem em vista apenas o nível de renda e exige que as pessoas reassentadas tenham *a oportunidade de reabilitar o seu nível de renda básica*, em vez de tê-la restaurada. Um princípio de uma melhoria do padrão de vida deve incluir a garantia de que as pessoas reassentadas terão uma produtividade com base no uso de terra ou num emprego, conforme cada caso, e proteger os seus direitos a alimentação, água e habitação adequada.
- **Princípio de Direito à Educação e Cuidados de Saúde** — O processo de reassentamento não deve levar à deterioração do acesso a cuidados de saúde ou educação acessíveis por parte da população afectada, nem à deterioração da qualidade dos cuidados de saúde ou educação disponíveis. Os processos de reassentamento devem incluir uma coordenação adequada com os sectores de saúde e educação do Governo.

- **Princípio de Participação Pública** — De acordo com a secção anterior e abaixo, a participação pública não deve-se limitar a audiências e consultas públicas, mas sim ser definida de forma abrangente de modo a incluir uma consulta e participação consideráveis nas fases de concepção, realização e pós-deslocamento do processo de reassentamento. As pessoas e comunidades afectadas devem dar o seu consentimento pleno e informado sobre o local de reassentamento.
- **Princípio de Protecção e Responsabilização Ambiental** — O reassentamento de populações humanas e a expansão das actividades económicas estão muitas vezes intrinsicamente associados ao impacto ambiental. Deve haver um alargamento do actual princípio de responsabilização ambiental e priorizar a prevenção e mitigação de danos ambientais, bem como a responsabilização e prestação de contas. Isto inclui uma monitoria constante, informação pública, bem como o dever de restaurar ou fornecer uma compensação justa às áreas afectadas.
- **Princípio de Respeito dos Direitos dos Povos Indígenas** — os povos indígenas têm direitos sobre terras, territórios e recursos que tradicionalmente possuíam, ocupavam ou de outra forma utilizaram ou adquiriram. Os povos indígenas só podem ser reassentados com o seu consentimento livre, prévio e informado, após estarem de acordo com uma compensação justa e equitativa das terras, propriedades ou meios de subsistência. Sempre que possível, devem ser dados a opção de retornarem ao seu lugar de origem.

Artigo 6 - Composição da Comissão Técnica

1. *A Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão do Reassentamento é composta por representantes dos seguintes sectores:*
 - a. *Dois membros do sector de Ordenamento do Território;*
 - b. *Um membro do sector de Administração Local;*
 - c. *Um membro do sector de Obras Públicas e Habitação;*
 - d. *Um membro do sector de Agricultura;*
 - e. *Um membro da área afim;*
 - f. *Um membro do Governo Provincial;*
 - g. *Um membro do Governo Distrital.*

2. *Sempre que a natureza do trabalho o justifique, podem ser convidados os representantes de outros sectores, especialistas ou indivíduos de reconhecido mérito, para que participem das sessões.*

Dado o papel importante que a Comissão Técnica desempenha no Acompanhamento e Supervisão do plano de reassentamento e também na determinação das opções de compensação, a Human Rights Watch recomenda que esta Comissão inclua mais de um representante da comunidade afectada e, quando apropriado, outros membros relevantes, tais como representantes da sociedade civil e especialistas independentes. Os representantes comunitários devem incluir tanto homens como mulheres. O Governo de Moçambique deve também ponderar convidar especialistas independentes em matéria de reassentamentos para serem membros da Comissão Técnica em casos particularmente sensíveis.¹²

Dado a importância da integração dos planos adequados para o acesso das comunidades reassentadas a escolas, serviços de saúde e empregos, o Governo deve considerar aumentar na Comissão Técnica, o número de funcionários dos sectores relevantes, tais como do trabalho, saúde, mulher e assuntos sociais e educação. No mínimo, o decreto deve estipular que a Comissão Técnica tem a obrigação de os consultar regularmente.

Medidas devem ser tomadas para assegurar que as deliberações da Comissão Técnica seja o mais transparente possível, inclusive através da criação de actas acessíveis ao público. Quanto ao Artigo 6(2), a Comissão deveria consultar ou solicitar a participação de representantes da sociedade civil e representantes adicionais das comunidades afectadas, conforme necessário.

Artigo 7 - Funções da Comissão Técnica

1. *Como órgão multi-sectorial e de assessoria técnica, são funções da Comissão Técnica:*
 - a. *Acompanhar, supervisionar, dar recomendações metodológicas sobre todo o processo de reassentamento;*
 - b. *Emitir parecer técnico dos planos de reassentamento;*
 - c. *Elaborar relatórios de monitoria e avaliação do processo de reassentamento, tendo em conta os planos previamente aprovados;*

¹² O BP 12 do Banco Mundial estabelece que, “no caso de projectos de alto risco ou controversos, envolva especialistas independentes em matérias de reassentamento de renome internacional.”

- d. Propor a notificação do proponente de uma actividade para prestar esclarecimentos sobre o decurso do processo de reassentamento;*
- e. Elaborar a proposta do Regulamento Interno da comissão;*
- f. Propor normas complementares para a implementação do presente Regulamento.*

Além das responsabilidades acima enumeradas, as funções da Comissão Técnica devem ser elaboradas de forma a especificar que o termo “o processo de reassentamento por inteiro” abrange a fase inicial do projecto, a fase de deslocação, e a fase de avaliação pós-deslocação. Existe também uma falta de clareza se este órgão irá lidar com as reclamações vindas tanto da comunidade afectada como dos proponentes do projecto. Por fim, os pareceres técnicos, relatórios de monitoria e avaliação, e outros documentos relacionados devem estar disponíveis ao público em linguagem compreensível para a comunidade local.

Artigo 8 - Outros Intervenientes no Processo de Reassentamento

- 1. Sem prejuízo da Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão, participam no processo de reassentamento os seguintes intervenientes:*
 - a. Cinco representantes da população afectada;*
 - b. Um representante da Sociedade Civil;*
 - c. Três líderes comunitários;*
 - d. Dois representantes do sector privado.*
- 2. A participação dos intervenientes indicados no número anterior tem em vista a:*
 - a. Mobilização e sensibilização da população sobre o processo de reassentamento;*
 - b. Intervenção em todas as fases do processo de reassentamento, incluindo a respectiva fiscalização;*
 - c. Consciencialização sobre os seus direitos e obrigações resultantes do processo de reassentamento;*
 - d. Comunicação as autoridades competentes sobre quaisquer irregularidades ou ilegalidades detectadas durante o reassentamento.*

A inclusão dos membros da comunidade afectada, representantes da sociedade civil, líderes comunitários, e o sector privado no processo de reassentamento é um elemento positivo do decreto actual. Contudo, a descrição do desempenho do seu papel limita-se à mobilização dos seus eleitorados e à sensibilização. Estes são actores principais que não devem apenas ter um papel facilitador na *realização do reassentamento*, mas também desempenham um papel influente na concepção do reassentamento e do pacote de compensações.

O papel destes actores deveria incluir, mas não se limitar a, adesão da Comissão Técnica como membros ou serem regularmente consultados pela Comissão Técnica. Os representantes da comunidade devem reflectir a composição das populações afectadas, incluir homens e mulheres e os principais grupos sociais e étnicos. A inclusão dos representantes da população afectada nas fases de concepção e monitoria do reassentamento é um componente crucial para uma consulta e participação pública significativa.

Artigo 9 - Aprovação do Plano de Reassentamento

- 1. A aprovação dos Planos de Reassentamento é da competência do Governo do Distrito;*
- 2. A aprovação dos planos de reassentamento, é precedida pelo parecer de conformidade emitido pelo sector que superintende a área de Ordenamento do Território, ouvido os sectores de Agricultura, Administração Local, Obras Públicas e Habitação.*

A Human Rights Watch acredita que atribuir às autoridades distritais autoridade única para aprovar os planos de reassentamento pode trazer limitações. Por exemplo, alguns projectos podem ser executados em mais de um distrito. A dimensão, experiência técnica, e implicações de alguns projectos podem ultrapassar os recursos e capacidade do governo distrital de efectuar a devida avaliação. A Human Rights Watch sugere a ampliação desta cláusula de modo a permitir provisões na qual o governo provincial ou central pode, em certos casos, aprovar planos de reassentamento, e o governo distrital pode solicitar contribuições e pareceres técnicos a órgãos competentes a nível provincial e central.

Dada a variedade de serviços sociais e aspectos da vida da comunidade afectada pelo reassentamento, a aprovação dos planos de reassentamento deve envolver também

contribuições do sector de trabalho, saúde, educação, mulher e assuntos sociais, para além dos sectores de agricultura, administração local, função pública e habitação.

Conforme abordado ao longo desta análise, a aprovação dos planos de reassentamento deve ser acordada em concertação com as pessoas afectadas, inclusive o com o seu consentimento pleno e informado sobre o local de reassentamento, e a sua participação em determinar outros aspectos do pacote de compensações e restauração de seu padrão de vida.

Artigo 10 - Direitos dos Afectados

1. *São direitos da população directamente afectada:*
 - a. *Ter restabelecido o seu nível de renda, igual ou superior ao anterior;*
 - b. *Ter restaurado seu padrão de vida igual ou superior ao anterior;*
 - c. *Ser transportado com os seus bens para o novo local de residência;*
 - d. *Viver num espaço físico infraestruturado, com equipamentos sociais;*
 - e. *Ter espaço para praticar as suas actividades de subsistência;*
 - f. *Dar opinião em todo o processo de reassentamento.*

De acordo com as salvaguardas nacionais e internacionais elaboradas na introdução deste relatório, e aquando da revisão das políticas de reassentamento comparáveis adoptadas por outras instituições, a Human Rights Watch recomenda que os direitos das populações afectadas sejam alargados de modo a incluir:

Direitos precedentes ao reassentamento

- O direito ao consentimento pleno e informado sobre o reassentamento e o direito de ser consultado na fase de concepção dos planos de reassentamento, inclusive na determinação das compensações e medidas de restauração;
- O direito das pessoas afectadas e seus defensores de contestar a decisão de reassentamento, apresentar propostas alternativas e articular exigências e prioridades de desenvolvimento;
- O direito a oportunidades de prestação facilitada de assessoria jurídica, técnica, e outros conselhos sobre direitos e opções legais;
- O direito à informação completa sobre o reassentamento bem antes do tempo, inclusive com uma antecedência mínima de 90 dias da data da deslocação;
- O direito de ter incluso as épocas de colheita e outros ciclos de modos de subsistência no tempo da deslocação;

- O direito de viver num lugar com infraestrutura e instalações sociais condignas, inclusive postos de saúde, escolas, abastecimento de água, saneamento e estradas construídas antes da deslocação; e
- O direito à compensação antes da deslocação de maneira a dar às populações afectadas tempo suficiente para minimizar os constrangimentos resultantes da interrupção dos seus meios de subsistência.¹³

Direitos inerentes à compensação

- O direito à reposição de terra que seja de melhor ou pelo menos igual qualidade como a terra a partir da qual as pessoas afectadas estão a ser deslocadas;¹⁴
- O direito de viver num espaço físico que respeite arranjos culturais e sociais, embora estes não devam ser utilizados para perpetuar a discriminação;
- O direito à compensação de todos os bens perdidos através de activos em dinheiro ou de substituição dos bens. Conforme o caso, a compensação baseia-se no princípio do custo da reposição. Preferência deve ser dada às estratégias de reassentamento com base na terra para pessoas deslocadas cujos meios de subsistência dependem da terra;¹⁵
- O direito à compensação e medidas de reposição que incluem recursos de propriedade comum, propriedade cultural, instalações públicas e infra-estruturas;
- O direito a que o reassentamento não tenha lugar durante um tempo inclemente, à noite, durante os festivais ou feriados religiosos, antes das eleições, ou durante ou pouco antes de exames escolares;
- O direito que a habitação alternativa esteja situada o mais próximo possível do local de residência e fonte de subsistência originais, e
- O direito a funcionários do governo local e observadores neutros, devidamente identificados, estarem presentes durante o reassentamento para garantir que nenhuma força, violência ou intimidação seja utilizada.

¹³ Por exemplo, a política do Banco Africano de Desenvolvimento estabelece que a “Compensação no custo de reposição integral das perdas de terras e outros activos deve ser paga antes da implementação de projectos com vista a melhorar os anteriores padrões de vida, capacidade obtenção de renda e níveis de produção da população afectada”, AfDB, Involuntary Resettlement Policy, executive summary, art. 8. A política de reassentamento do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento determina que “as medidas devem ser tomadas em tempo útil de modo a garantir que as dificuldades de transição não sejam desnecessariamente prolongadas e não resultam em danos irreparáveis” IDB, Safeguard Policy on Involuntary Resettlement, OP-710, p. 4, v. 3 e

¹⁴ Esta disposição é uma comum e relevante que consta em todas as directrizes sobre reassentamento apresentadas no rodapé 10

¹⁵ Por exemplo, a Política do Banco Africano de Desenvolvimento exige que “as terras agrícolas e de pastagem deve constar no reassentamento baseado em troca de terra deve ser em qualidade semelhante ou melhor, inclusive o acesso à água potável e de irrigação para as terras agrícolas” AfDB, Involuntary Resettlement Policy, p. 10, 4.1.7.

No Geral

- O direito a escolhas genuínas dentro de alternativas viáveis de reassentamento;¹⁶
- O direito a políticas sensíveis à composição da população em termos de género, etnia, urbano / rural, etc;¹⁷
- O direito a um acesso facilitado a oportunidades para efectuar reclamações e obter resposta em tempo útil;
- O direito à assistência antes, durante, e depois da deslocação ou transição, até que a população afectada tenha tempo suficiente para alcançar o padrão de vida estabelecido no plano de reassentamento;
- O direito de acesso a uma assessoria jurídico antes, durante e após o reassentamento;
- O direito à protecção e apoio das instituições sociais e culturais das pessoas afectadas, e, se for o caso, das comunidades de acolhimento;
- O direito à protecção do padrão de vida das comunidades de acolhimento;^{18e}
- O direito à assistência jurídica durante todo o processo.

Artigo 12 - Responsabilidades de nível Central e Local

4. *São responsabilidades do sector de Agricultura, no processo de reassentamento prestar assistência técnica aos órgãos de implementação em matéria de organização do cadastro.*
5. *São responsabilidades do Governo Distrital, no processo de reassentamento, as seguintes:*
 - a. *Disponibilizar espaços para o reassentamento das famílias afectadas;*
 - b. *Garantir a regularização da ocupação das parcelas;*
 - c. *Fiscalizar o processo de implementação dos planos de reassentamento;*

¹⁶ A política do Banco Mundial estabelece que as pessoas deslocadas devem “(ii) ser consultadas sobre as escolhas oferecidas, e ter acesso a alternativas de reassentamento técnica- e economicamente viáveis”, World Bank, OP 4.12, Annex A, Involuntary Resettlement Instruments, art. 6 (ii).

¹⁷ O IDB, por exemplo, menciona que. “O plano de reassentamento incluirá os resultados das consultas realizadas atempadamente e socio-culturalmente adequada com representantes diversos das comunidades deslocadas e de acolhimento...Será dada atenção a identificação de principais subgrupos vulneráveis e garantir que os seus interesses são correctamente representados neste processo”, IDB, Safeguard Policy on Involuntary Resettlement, OP-710, p. 4, V.2.

¹⁸ “As pessoas deslocadas e as comunidades de acolhimento deve receber apoio após a delocação, por um período que cubra o tempo necessário para que possam melhorar os meios de subsistência e padrões de vida”, AfDB, Involuntary Resettlement Policy, p. 16, IV, 4.1.1.

d. Disponibilizar espaços para a prática de actividades de subsistência.

Uma das principais responsabilidades do Governo é ajudar a garantir que as populações afectadas sejam capazes de restaurar ou melhorar o seu padrão de vida após o reassentamento. As autoridades agrárias do Governo devem-se encarregar não só das questões de registo de propriedade, mas também ajudar na selecção de terras agrícolas apropriadas verificando se são propícias para a produção. No mínimo, a nova terra deve ser da mesma qualidade da terra anteriormente utilizada pela população afectada e estes devem ser capazes de realizar os seus direitos à alimentação e água, inclusive a capacidade de plantar ou comprar alimentos adequados às suas tradições. Autoridades agrárias do Governo devem também prestar assistência técnica quando necessária.

Além disso, a fim de assegurar a implementação e protecção do vasto leque de direitos da população reassentada, o decreto deve também destacar e delinear as responsabilidades de outros sectores governamentais relevantes, tais como os sectores do trabalho, saúde, educação, mulher e assuntos sociais.

O Governo distrital deve ser responsável por facilitar a actualização constante da informação, os procedimentos eficazes de consulta e mecanismos acessíveis de reclamação e respostas. Quando necessário, deve também solicitar pareceres técnicos das contrapartes apropriadas a nível provincial e central.

Artigo 13 - Participação Pública e Artigo 23 - Consulta Pública

Artigo 13 - Participação Pública

- 1. A participação pública é garantida ao longo de todo o processo de elaboração e implementação dos planos de reassentamento.*
- 2. A participação pública abrange a consulta e a audiência públicas e compreende:*
 - a. Pedidos de esclarecimento;*
 - b. Formulação de sugestões e recomendações;*
 - c. Intervenções em reuniões públicas;*
- 3. A consulta pública é realizada, recorrendo-se a reuniões públicas, segundo a natureza dos assuntos, para análise das dimensões locais*

das estratégias de desenvolvimento territorial, de coordenação a nível nacional, para compatibilização das estratégias e avaliação da sua adequação à evolução da realidade.

- 4. As audiências públicas são realizadas com periodicidade definida segundo a natureza de cada processo, devidamente publicitadas através dos principais meios de comunicação social, dirigidas as partes interessadas e afectadas, mediante outros meios de comunicação que se mostrem adequados, para que estas possam exprimir a sua opinião, em relação a quaisquer propostas que tenham sido ou venham a ser tomadas.*
- 5. As conclusões e recomendações das consultas e audiências públicas indicadas no presente artigo, que são incorporadas no plano de reassentamento, assumem a forma de acta.*
- 6. As actas das consultas e audiências públicas são aprovadas pelos órgãos competentes, indicados no artigo 10 do presente Regulamento.*
- 7. O deferimento ou indeferimento das conclusões e recomendações das actas referidas no número anterior, devem ser justificadas, mediante parecer do órgão que superintende a área de Ordenamento do Território, após informe da Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão.*

Artigo 23 - Consulta Pública

- 1. O processo de elaboração, implementação do plano de reassentamento abrange a realização, de pelo menos, quatro consultas públicas, publicitadas nos principais meios de comunicação social existentes e nos locais de intervenção.*
- 2. A divulgação deste processo, pelos meios que se mostrem adequados para garantir a participação pública, com vista a recolher observações, sugestões ou recomendações em relação à proposta do plano de reassentamento, constitui garantia do direito à informação por parte dos cidadãos, em particular das pessoas afectadas ou interessadas.*

3. *Para cada consulta pública devem ser exaradas, no prazo de cinco dias úteis, as respectivas actas que devem ser assinadas pelos membros das Comissões Técnicas de Acompanhamento e Supervisão do Reassentamento, representantes dos afectados e dos proponentes e afixadas nos locais de estilo para conhecimento público.*

A consulta pública não deve limitar-se apenas a grandes audiências públicas, mas deve envolver um vasto leque de actividades para garantir uma consulta abrangente e com diversas contribuições. Algumas pessoas podem ter dificuldade em falar numa grande reunião pública ou podem perder a sua oportunidade de contribuir, se estiverem nos seus campos agrícolas, em viagem ou doentes no mesmo dia da reunião. Outros métodos de consulta pública podem incluir grupos foco,¹⁹ especialmente com populações que podem enfrentar impactos específicos ou que podem ser marginalizados da participação em grandes reuniões públicas (mulheres, crianças, minorias, pessoas com deficiências, um grupo de trabalhadores, cujo principal meio de subsistência económico poderá ser particularmente afectado pela deslocação, etc), e visitas domiciliárias ou individuais, conforme os casos. Deve haver mecanismos acessíveis para receber e validar as contribuições escritas ou em pessoadas comunidades afectadas ou seus representantes.

Artigo 14 - Direito à Informação

1. *As partes interessadas e afectadas têm direito à informação, sobre os conteúdos dos estudos referentes ao processo de reassentamento.*
2. *De modo a incentivar e a permitir a participação pública, no processo, as entidades responsáveis pela sua elaboração, devem divulgar os principais aspectos do plano em questão, através dos meios de informação adequados a cada contexto e facultar toda a documentação relevante para consulta pelos interessados.*
3. *Os órgãos de Administração Pública têm o dever de responder aos pedidos de esclarecimento referidos no número anterior, pela forma que lhes for endereçado, bem como de ponderar e tomar posição sobre*

¹⁹ Por exemplo, a política do Banco Africano de Desenvolvimento expõe que, “Além das reuniões mistas, deve ser considerada a viabilidade da realização de reuniões separadas para as mulheres e a representação justa de mulheres chefes-de-família. Ademais, a forma como a informação é disseminada deve ser cuidadosamente planeada visto que os níveis de alfabetização e networking pode diferenciar entre os géneros”, AfDB, Involuntary Resettlement Policy, p. 10, III, 3.3 (b).

as observações, sugestões e recomendações apresentadas durante o processo de participação pública, no prazo de quinze dias úteis, contados a partir da data da solicitação.

4. *É obrigatória a divulgação, através de todos os meios que se revelarem necessários os seguintes aspectos:*
- a) A decisão de desencadear o processo, identificando os objectivos a prosseguir;*
 - b) A comunicação de início do processo de reassentamento ao sector de Ordenamento do Território;*
 - c) A abertura e a duração da fase de consulta pública e respectivas conclusões;*
 - d) Os mecanismos de execução utilizados.*

O decreto de reassentamento deve exigir nos planos de reassentamento a inclusão de uma estratégia de informação pública detalhada que garanta a realização do direito à informação.²⁰ De modo a que as populações afectadas e outras partes interessadas tenham informações sobre o reassentamento, as autoridades devem tornar planos de reassentamento e documentos relacionados disponíveis publicamente, devem traduzi-los em linguagem apropriada, e divulgá-los de forma eficaz de acordo com o contexto local, por exemplo, através da rádio, imprensa e televisão, folhetos informativos escritos numa linguagem simples e ilustrada, e peças de teatro de rua.

De forma a promover um processo justo, que protege o direito à informação e ajuda na resolução de disputas, a documentação escrita deve estar disponível ao público e às partes afectadas como uma referência de autoridade sobre o processo. Em vários lugares, a confusão, falta de informação, ou informação pode ofuscar a compreensão das comunidades sobre o pacote de compensação e sobre o cronograma de acções. Os proponentes do projecto podem fazer promessas no início do processo para obterem a aprovação do reassentamento pela comunidade e que mais tarde tornam-se matéria de disputa. No mínimo, os domicílios afectados devem obter um recibo detalhado sobre todos os termos da sua compensação. As comunidades afectadas devem ter acesso a uma documentação escrita facilmente compreensível sobre as suas opções durante o período

²⁰ Nas suas directrizes de reassentamento, o Banco Africano de Desenvolvimento declara que “o plano de reassentamento deve incluir uma estratégia explícita de informação pública. Tal inclui o uso de meios de comunicação das massas, especialmente a rádio e a televisão, por forma a se determina as datas e horas das reuniões públicas, disponibilidade de documentos, selecção de critérios, datas intermédias, e medidas de compensação” AfDB, Involuntary Resettlement Policy, p. 17, 4.1.3.

de concepção e consulta, bem como acesso aos resultados das reclamações comunitárias no período pós-deslocação.

As organizações da sociedade civil, sindicatos, jornalistas, pesquisadores, doadores e outros actores devem ser capazes de operar livremente em áreas onde o reassentamento está a ser planeado ou já ocorreu. Estes actores muitas vezes desempenham um papel fundamental na divulgação de informação, sensibilização acerca de possíveis problemas e garantem a responsabilização e prestação de contas.

Artigo 17 - Características Ambientais

1. *São características ambientais a considerar no local de reassentamento, as seguintes:*
 - a. *Permeabilidade do solo;*
 - b. *Nível freático;*
 - c. *Inclinação do terreno;*
 - d. *Drenagem das águas pluviais;*
 - e. *Fertilidade dos solos.*
2. *O Reassentamento é proibido em:*
 - a. *Áreas com impactos ambientais significativos, tais como ocorrência de erosão, inundáveis;*
 - b. *Áreas protegidas de acordo com a legislação específica.*

A Human Rights Watch acolhe a valorização de um ambiente saudável e adequado durante a avaliação de potenciais áreas de reassentamento. Este é um elemento fundamental para proteger os direitos à alimentação, água, saúde e habitação. Como uma extensão dos critérios listados acima, a avaliação da qualidade do ar é outro elemento-chave. Os elementos componentes do direito à água devem também ser tidos em conta na escolha do local, inclusive a disponibilidade, acessibilidade e qualidade do abastecimento de água. O abastecimento de água é crítico para o consumo, práticas agrícolas, estado de saúde, e pode ter consequências significativas no tempo e segurança das mulheres e jovens que normalmente recolhem água.

Exemplos de outras ameaças ambientais em relação à terra para ter em conta na devida avaliação das áreas de reassentamento incluem: o desmatamento, a desertificação e a presença de substâncias nocivas ou poluição.

Artigo 20 - Colecta e Análise de Dados

m. os grupos mais vulneráveis, velhos, famílias chefiadas por mulheres, viúvas, jovens, sejam ouvidos a fim de garantir seus direitos;

O Artigo 20 prevê uma lista detalhada dos tipos de coleta e análise de dados que deve informar o processo de reassentamento, inclusive informações sobre o número de pessoas com deficiências numa casa. O Artigo 20 (3)(m) deve ser esclarecido de modo a incluir a identificação e atenção para as preocupações das pessoas com deficiências, juntamente com outros grupos potencialmente vulneráveis.

Artigo 24 - Fiscalização

O processo de reassentamento é sujeito a fiscalização exercida pela Inspeção do Ambiente, sem prejuízo das outras inspeções em função da matéria específica.

A fiscalização e monitoria do processo de reassentamento deve ocorrer em todas as fases, por exemplo para garantir uma consulta e participação pública adequada, inclusive durante a concepção, durante a deslocação, e depois do reassentamento. As directrizes de implementação que o Governo desenvolverá para aprofundar o decreto de reassentamento, podem tomar em conta os requisitos mínimos para o número e frequência das fiscalizações. Em projectos de grande escala ou controversos, o decreto de reassentamento deve estipular que as fiscalizações ou mecanismos de monitoria sejam também efectuados por um painel de especialistas independentes.