WORLD RESOURCES INSTITUTE

WORKING PAPER

UMA PARCELA JUSTA PARA AS MULHERES: POR INDENIZAÇÕES DE TERRAS E REASSENTAMENTOS MAIS EQUITATIVOS NA TANZÂNIA E EM MOÇAMBIQUE

CELINE SALCEDO-LA VIÑA E LAURA NOTESS

SUMÁRIO EXECUTIVO

Destaques

- As mulheres sofrem, desproporcionalmente, os impactos negativos dos investimentos em larga escala em terras (no agronegócio, setor extrativista, exploração madeireira) na região sul do planeta.
- A falta de direitos formais à terra e seu papel subordinado no lar e na comunidade levam à marginalização das mulheres nos processos de tomada de decisão e faz com que elas sejam ignoradas na distribuição de indenizações e no planejamento e implementação de reassentamentos.
- Na Tanzânia e em Moçambique, dois países que promovem investimentos comerciais baseados em terra, a legislação exige consultas à comunidade e o pagamento de indenização às comunidades locais afetadas. No entanto, a mesma legislação falha ano não considerar adequadamente as preocupações e perspectivas das mulheres.
- As lacunas na legislação incluem a falta de consideração dos interesses fundiários e atividades agrícolas das mulheres, a necessidade de acesso a recursos de propriedade comum (como água, lenha e plantas silvestres) e a infraestrutura social para ajudar a reconstruir os meios de subsistência.
- As mulheres estão subrrepresentadas nos órgãos de tomada de decisão, e as leis carecem de mecanismos para garantir uma participação significativa nos processos de consulta e consentimento da comunidade.
- Mudanças regulatórias—incluindo reformas dos mecanismos de elegibilidade e pagamento de indenizações, cotas de gênero nas entidades decisórias, processos mais participativos e mecanismos de reclamação, conscientização da comunidade e sensibilização de autoridades governamentais e investidores—poderiam tornar os processos de indenização e reassentamento mais justos para as mulheres.

Histórico

Estudos mostram que as mulheres sofrem, desproporcionalmente, os impactos adversos da comercialização de terra na região sul do planeta. Investimentos em agronegócios, mineração ou extração de madeira resultaram em perda de terra e deslocamento de comunidades locais, bem como perda de meios de subsistência e de ativos da comunidade—e os efeitos são piores para as mulheres do que para os homens. Com menos direitos de posse, taxas mais altas de analfabetismo, menos mobilidade e papeis subordinados na comunidade, as mulheres são frequentemente marginalizadas nas tomadas de decisões, distribuição de indenização e planejamento e implementação de esquemas de reassentamento. Geralmente, as mulheres não recebem pagamentos de indenização e perdem o acesso a recursos (água, lenha, plantas silvestres e frutas) necessários para o consumo doméstico e para suplementar os meios de subsistência. Quando deslocadas e reassentadas em novas áreas, elas ficam com poucos meios para reconstruir seus sistemas produtivos e redes sociais.

Este documento examina como as lacunas na legislação que rege a indenização de terras e o reassentamento na Tanzânia e em Moçambique geram resultados excludentes para as mulheres. Baseia-se em um relatório anterior do World Resources Institute (WRI), "Making Women's Voices Count in Community Decision-Making on Land Investments" (Fazendo as Vozes das Mulheres Contarem na Tomada de Decisões Comunitárias sobre Investimentos em Terras – tradução livre), que examina as regulamentações que governam os processos de aquisição de terras e identifica formas de fortalecer a participação das mulheres na tomada de decisão. Este artigo analisa o subconjunto de regulamentações que regem os processos paralelos de indenização de terra e reassentamento. Tal como o documento anterior, este resulta de um projeto de colaboração entre o WRI, o Tanzania Gender Networking Program (TGNP) Mtandao (Programa de Networking de Gênero da Tanzânia - Mtandao – tradução livre), a Tanzania Women Lawyers Association - TAWLA (Associação de Advogadas da Tanzânia) e o Centro Terra Viva (CTV), este último em Moçambique. O WRI analisou a literatura jurídica, contando com contribuições dos países parceiros; os parceiros realizaram pesquisas de campo, algumas das quais o WRI participou. O projeto também incluiu atividades de divulgação nas comunidades estudadas e nas agências governamentais subnacionais e nacionais relevantes. O objetivo do projeto é ter as mulheres reconhecidas como partes interessadas na governança da terra da comunidade e criar espaços para o seu envolvimento nos processos de tomada de decisão.

Legislação sobre Indenização e Reassentamento

Tanzânia e Moçambique estão entre os principais países visados para aquisições de terras comerciais na região sul do planeta. Os governos dos dois países estimulam o interesse de investidores, que se concentram no setor extrativista e na comercialização agrícola. A maior parte da terra alocada para ou destinada a investidores é legalmente reconhecida como de propriedade ou ocupada por comunidades locais, resultando em deslocamentos e disputas entre comunidades e investidores.

As leis de ambos os países exigem o pagamento de indenização quando a terra da comunidade é adquirida. Na Tanzânia, os regulamentos que implementam as leis de terras, em particular a Regulamentação de 2011 para Terras de Comunidades (2001 Village Land Regulations), estabelecem os requisitos e procedimentos para essa indenização. A indenização é paga por terras e benfeitorias, como casas, árvores e plantações permanentes, com base em métodos de avaliação especificados. Determinados subsídios–transformação, transporte, acomodação e lucros cessantes—também podem ser indenizados. A indenização pode ser em dinheiro, reposição de terra, em espécie (mudas, fornecimento de grãos, etc.), ou uma combinação destes. Entretanto, exceto sob a Lei de Mineração e em projetos financiados por bancos de desenvolvimento, fornecer reposição de terra é apenas uma opção, não um requisito. O conselho da aldeia (o órgão governante da aldeia) deve apresentar um pedido de indemnização por terras e bens comunais, e os agregados familiares afetados devem apresentar o pedido de posse de terras. Nenhuma política, lei ou regulamento específico rege o reassentamento.

A legislação de Moçambique carece de orientações adequadas para a indenização. A Lei de Terras de 1997 exige que, após o investidor consultas as comunidades afetadas, o administrador distrital deve emitir um parecer informando se a terra é livre e desocupada e, se não for, deve estabelecer os termos de "parceria" acordados entre o investidor e a comunidade. A lei não fornece orientação específica para estabelecer os termos da "parceria". Em casos de expropriação, aquisição para fins de extrativismo ou reassentamento, a lei exige o pagamento pela perda de ativos tangíveis (plantações, benfeitorias, etc.) ou intangíveis (rotas de transporte e comunicação, redes sociais, etc.). Para aquisições relacionadas ao extrativismo, a indenização é fixada em um memorando de entendimento entre o governo, a comunidade e a empresa. Para todas as outras aquisições comerciais, a Regulamentação de 2012 para Reassentamento (2012 Resettlement Regulations) exige um plano completo de reassentamento em escala real e um plano de ação de implementação que inclua critérios de indenização e orçamento. A participação pública na forma de consultas e audiências é obrigatória. Um comitê técnico composto de representantes do governo nacional e local e um membro da "área relacionada" têm funções de supervisão.

A Prática da Indenização e do Reassentamento

A falta de uma indenização completa, justa e imediata é uma queixa generalizada nos dois países. Muitas vezes, as terras consideradas como "não utilizadas" ou "ociosas" (por exemplo, pousio ou pastagem) não são indenizadas, e as melhorias, como plantações, são muito subavaliavas. A indenização monetária é tipicamente atrasada e inadequada para comprar terras de reposição do mesmo tamanho ou qualidade produtiva, e a indenização não monetária é insuficiente para atender às necessidades das famílias. As comunidades são frequentemente obrigadas a desocupar a terra antes de receberem a indenização total e antes que o local para o qual se mudarão esteja pronto para receber o reassentamento. Terras agrícolas de reposição são quase sempre menos férteis, menores e muito longe da comunidade. Os benefícios do projeto, como emprego, infraestrutura e serviços, raramente se materializam; são promessas orais ou escritas, mas não juridicamente vinculantes. Os projetos de investimento são essencialmente apresentados às comunidades como acordos concluídos.

Lacunas de Gênero

As preocupações das mulheres são praticamente desconsideradas, tanto na lei quanto na prática. Geralmente, as mulheres não recebem indenização, pois o pagamento é feito ao chefe de família, que é o marido, e que é a pessoa autorizada a apresentar reclamações e receber pagamentos. Algumas viúvas tanzanianas reclamam que os parentes do falecido marido afirmam ter direito a indenização com base em direito consuetudinário. Quando recebem indenização, as mulheres tendem a receber menos do que os homens, porque elas têm parcelas menores e menos plantações, e porque as culturas de subsistência (que elas tendem a ter) geralmente não são indenizadas.

A perda de acesso a terras e florestas comunais—nas quais se encontram recursos como água, lenha, forragem, plantas silvestres e frutas—também afeta desproporcionalmente as mulheres. Quando esses recursos não são indenizados ou recolocados, ou quando a indenização não atinge as mulheres, a nutrição da família pode ser afetada, e as mulheres podem ter que gastar mais tempo e energia cumprindo suas responsabilidades domésticas. Da mesma forma, quando serviços sociais e de infraestrutura—como estradas e postos de saúde, bem como ativos intangíveis, como rotas de comunicação—não são indenizados ou recolocados nos locais de reassentamento, a resiliência e a capacidade das mulheres de lidar com novas condições de vida são severamente afetadas. Benefícios como oportunidades de emprego geralmente favorecem os homens, embora, em alguns casos, a mão de obra feminina seja preferida em tarefas manuais menos qualificadas. De forma geral, dadas as diversas desvantagens, as mulheres têm menos opções do que os homens para substituir seus meios de subsistência e os recursos perdidos.

As mulheres estão subrrepresentadas nos órgãos de tomada de decisão, e as leis carecem de mecanismos para que participem de forma significativa. Como resultado, as mulheres acham difícil exercer quaisquer direitos que possam ter. Na Tanzânia, as cotas de gênero nos órgãos de governança das aldeias oferecem oportunidades para o engajamento das mulheres no processo de aquisição de terras. Mecanismos adicionais, como requisitos de quórum e votação, são necessários para garantir que suas vozes não sejam ignoradas. Em Moçambique, o comitê técnico com responsabilidades de supervisão primária para o reassentamento não estabelece a representação das mulheres, e o ministério de gênero não é obrigado a fornecer informações para o plano de reassentamento. As regulamentações preveem que grupos vulneráveis, como viúvas, famílias chefiadas por mulheres, idosos e jovens, devem ser ouvidos. Mas a participação das mulheres deve ser concebida de forma que ultrapasse suas vulnerabilidades e seja considerada em termos de atuação e das contribuições como partes interessadas.

Mais Igualdade de Gênero em Indenizações e Reassentamentos

Tanzânia e Moçambique devem lidar com as deficiências em suas legislações para garantir um acordo justo para as mulheres e suas comunidades. Guiadas por princípios fundamentais de direitos humanos—como igualdade de gênero, devido processo legal, consentimento, livre, prévio e informado e indenização justa—a legislação sobre indenização e reassentamento deve abordar as seguintes preocupações:

Indenização:

- Deve-se estabelecer a indenização para ambos os cônjuges ou para todos os membros da residência que tenham interesse na terra adquirida pelo investidor.

- Mecanismos de distribuição—como pagamento nos nomes dos dois cônjuges ou diretamente às mulheres, por meio de serviços bancários por telefone celular, por exemplo—devem ser estabelecidos. A terra de reposição deve estar em nome de ambos os cônjuges.
- O pagamento por perda de acesso e/ou reposição de recursos comunais e ativos intangíveis deve ser explicitado e obrigatório, com a reposição como prioridade. As diretrizes para a avaliação da propriedade devem estabelecer a indenização pelos usos e benefícios que as mulheres obtêm dos recursos comunais.
- A indenização deve ser paga não apenas por culturas que dão rendimento financeiro (que são plantadas principalmente por homens), mas também por culturas de subsistência (que tendem a ser plantadas por mulheres).
- Promessas de oportunidades de emprego, serviços sociais e de infraestrutura local devem ser feitas por escrito em um documento juridicamente vinculativo ou formalmente incluído no plano de indenização e reassentamento. Tais promessas devem ser acompanhadas de planos de implementação que sejam claros e por cronogramas para a conclusão, e devem indicar a responsabilidade pela implementação.

Representação e Participação das Mulheres:

- A representação de mulheres em órgãos de tomada de decisões e processos relacionados à indenização e reassentamento pode ser alcançada por meio de cotas de gênero e requisitos de quórum e votação nos órgãos de governança comunitária relevantes e entidades de supervisão nacionais e locais, incluindo o conselho de aldeia na Tanzânia e o Comitê Técnico de Monitoramento e Supervisão de Reassentamento em Moçambique.
- A participação significativa das mulheres em todas as consultas e audiências públicas na comunidade pode ser aumentada considerando barreiras culturais, questões de alfabetização e limitações de tempo e mobilidade, incluindo a realização de reuniões somente para mulheres ou discussões em grupos focais e agendamento de reuniões em dias e horários convenientes às mulheres.
- Contribuições de órgãos governamentais relevantes, principalmente do ministério responsável por questões de gênero ou sobre mulheres, bem como da sociedade civil devem ser incorporadas através de pedidos de comentários ou participação nos processos.
- As campanhas de conscientização e informação sobre direitos das comunidades afetadas e anfitriãs devem incluir a divulgação para mulheres e atividades de sensibilização para os homens.
- As estratégias para monitorar e mitigar a violência baseada em gênero, especialmente pelas forças de segurança das empresas, devem fazer parte dos planos de reassentamento ou devem ser fornecidas em um compromisso escrito, separado e vinculativo.
- Os mecanismos de reclamação devem ser acessíveis, justos e transparentes, culturalmente apropriados e sensíveis ao gênero.

A estrutura institucional e administrativa do governo deve ser fortalecida por meio de treinamentos de gênero e atividades de sensibilização, mecanismos para melhorar a coordenação institucional e aumentar a transparência e a prestação de contas. Os governos desempenham um papel fundamental na criação de espaços para a mudança social por meio de leis e regulamentos de igualdade de gênero que são implementados de maneiras sensíveis ao gênero.

Lista de Siglas

CTV	Centro Terra Viva
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
PRAI	Principles for Responsible Investment in Agriculture and Food Systems (Princípios para o Investimento Responsável em Agricultura e Sistemas Alimentares)
TAWLA	Tanzania Women Lawyers Association (Associação de Advogadas da Tanzânia)
TGNP	Tanzania Gender Networking Program (Programa de Networking de Gênero da Tanzânia - Mtandao)
VGGT	Voluntary Guidelines for the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries, and Forests (Diretrizes Voluntárias para a Governança Responsável da Posse de Terra, Pesca e Florestas)