



REPÚBLICA DA GUINÉ – BISSAU
MINISTÉRIO DO EQUIPAMENTO SOCIAL

Direcção de Serviços Geográficos e Cadastrais

COMISSÃO ECONOMICA EUROPEU

Delegacia de Bissau

VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS FUNDIARIOS NA GUINE BISSAU

*Relatório de avaliação
29 de julho-30 de agosto 2001*

Léonilda AIME
Michel PESDAY
Jean-Philippe TONNEAU

CIRAD-Tera n°83/01

SUMARIO

SUMARIO	2
RÉSUMÉ, SUMMARY, RESUMO	4
RÉSUMÉ	4
SUMMARY	13
RESUMO	22
INTRODUÇÃO	31
O PROJECTO	33
1.1. GÊNESE E ANTECEDENTES DO PROJECTO	33
1.1.1. <i>Alguns elementos sobre a Guiné Bissau, a descentralização e a gestão dos recursos naturais</i>	33
1.1.2. <i>O fundiário na Guiné Bissau : uma abordagem jurídico-histórico</i>	34
1.1.3. <i>O modelo das pontas</i>	35
1.1.4. <i>Um contexto de crise</i>	38
1.1.5. <i>Os antecedentes</i>	38
1.2. CONCEPÇÃO DO PROJECTO	39
1.2.1. <i>Objectivos do projecto e resultados esperados</i>	39
1.2.2. <i>Actividades previstas</i>	39
1.2.3. <i>Meios previstos</i>	40
1.3. ESTADO DE REALIZAÇÃO	40
1.3.1. <i>Estratégias de implementação</i>	40
1.3.2. <i>Descrição das actividades realizadas</i>	43
2. ENSINAMENTOS E DISCUSSÃO	54
2.1. O PAPEL CENTRAL DA DELIMITAÇÃO DAS TABANCAS	54
2.2. DIREITOS COSTUMEIROS DA GUINÉ BISSAU :	54
2.2.1. <i>Regras gerais e especificidade regional</i>	54
2.2.2. <i>O impacto do fenómeno das concessões e do caju</i> :	57
2.3. A LEI DA TERRA	60
2.3.1. <i>Uma análise da lei</i>	60
2.3.2. <i>O regulamento... As grandes questões</i>	66
2.4. A QUESTÃO FUNDIÁRIA NA GUINÉ BISSAU	70
2.4.1. <i>Os limites da gestão dos recursos para as comunidades</i>	70
2.4.2. <i>Recursos fundiários ou desenvolvimento local</i>	72
2.4.3. <i>Pertinência da metodologia e domínio pela equipe</i>	74
2.5. CONCLUSÃO : UMA AVALIAÇÃO DO PROJECTO	75

3. PERSPECTIVAS	79
3.1. UMA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS FUNDIÁRIOS	79
3.2. UMA CAMPANHA SISTEMÁTICA CADASTRAL ?	80
3.3. UM PERÍODO DE TRANSIÇÃO	80
3.3.1. <i>Algumas opções</i>	80
3.3.3. <i>Orçamento</i>	85
CONCLUSÃO	90
ANEXOS	91
ANNEXE 1 : TERMES DE RÉFÉRENCES	91
ANNEXE 2 : COMMENTAIRES SUR LES TERMES DE RÉFÉRENCES	97
ANEXO 3 : REGULAMENTO DOS REGISTOS DE CADASTRO	106
ANEXO 4 : OS ESTUDOS DE CASO	107
<i>As pontas</i>	107
<i>As tabancas</i>	114
ANEXO 5 : CALENDARIO DA MISSÃO	132
ANEXO 6 : PRINCIPAIS PESSOAS ENCONTRADAS	133
ANEXO 7 : BIBLIOGRAFIA	135
ANEXO 8 : APRESENTAÇÃO D. F. VERA CRUZ.....	138
ANEXO 9 : NOTE TECHNIQUE IGN.....	147
ANNEXE 10 : MEMORANDUM PROJECTO VALORIZAÇÃO DOS RECURSOS FUNDIÁRIOS	148

Résumé, Summary, resumo

Résumé

Introduction

1. Une mission composée de madame Aimé et de messieurs Pescay et Tonneau s'est rendue en Guinée Bissau du 29 de juillet 2001 au 30 août de 2001. Les experts se sont mobilisés selon le calendrier suivant :

- Monsieur Tonneau durant toute la mission,
- madame Aimé, du 6 au 30 août,
- monsieur Pescay du 8 au 30 août.

2. Cette mission a été chargée de l'évaluation du projet "N° 7 ACP GUB 035. Valorização dos recursos fundiários na Guine-Bissau".

3. La mission veut remercier les autorités guinéennes et la délégation de la CEE pour l'appui et la disponibilité manifestés durant la mission.

4. La mission a privilégié une analyse prospective du projet et a préparé des propositions de continuité dans la perspective d'un possible financement à l'occasion du neuvième FED. Des recommandations ont été également faites pour la fin du projet.

5. Le rapport présente :

- le projet et ses activités, d'une part, entre 1996 et 1998 et d'autre part, à partir du mois d'octobre 2000.
- Les enseignements et les éléments de discussion et d'évaluation pour juger :
 - ✓ de la pertinence du projet face à la situation foncière en Guinée Bissau.
 - ✓ des capacités, compétences et savoir des équipes impliquées dans la perspective de l'application de la loi de 1998.
- des orientations pour l'application de cette loi (règlements et politique intégrée de gestion des ressources.

Contexte et précédents du projet

1. La première loi sur la terre du Portugal colonial date de 1856. Elle établit le principe des concessions, principe resté plus ou moins en vigueur jusqu'à aujourd'hui, en particulier dans le décret loi de 1961, toujours valable dans l'attente des règlements de la nouvelle loi. Les droits des indigènes étaient protégés mais les différents décrets considéraient que cette protection ne s'appliquait que sur les terres cultivées, sans prendre en compte les réserves.

2. Un processus complexe permettait la légalisation d'un droit d'usage pérennisé dans le temps et transmissible. Ce processus a été modifié par la loi de 1998.

3. Le principe de la concession a donné un visage original à la situation agraire de Guinée Bissau. Les "pontas" sont apparues au milieu du 19^{ème} siècle. Ce sont d'abord plus des zones de contrôle commercial que des propriétés agricoles. Ceci explique leur superficie démesurée et de fait leur nombre limité.

4. L'indépendance gèle toute nouvelle concession jusqu'à la fin des années 80 où la politique de libéralisation économique se traduit par un appui à une agriculture dite commerciale et moderne. Le modèle peut être qualifié de brésilien. Personnes privées ou sociétés développent une agriculture moderne, ouverte sur le marché, permettant de fournir travail et devises.

5. Le mouvement a été favorisé par la demande en noix de cajou. Le marché international, contrôlé par l'Inde, était perturbé par la guerre au Mozambique. Très rapidement l'Inde est devenue le principal partenaire commercial de la Guinée Bissau (52 % des exportations selon Chéneau Loquay, 1995). Le mouvement est spectaculaire. Plus de 1000 demandes de concessions sont déposées en quelques années.

6. Quelques études sont critiques et soulignent le risque du développement d'une classe de latifundiaires. La mise en valeur d'une grande partie des concessions les plus étendue n'est pas à la hauteur de l'argent investi. La banque d'Etat, financier principal, est rapidement en cessation de paiement et le crédit agricole est suspendu en 1991.

7. En face de ce mouvement, l'Etat guinéen et les services du cadastre sont sans moyens : il n'y pas de capacité ni à traiter rapidement les demandes, ni à appliquer le décret de 1961 qui prévoit une fiscalisation des conditions de mise en valeur.

8. Les services du cadastre, déjà en liaison avec le Ministère de l'Agriculture, définissent alors quelques lignes de travail pour:

- développer leurs capacités institutionnelles, avec l'objectif de traiter des demandes de concessions et de les fiscaliser,
- faire reconnaître les droits des communautés à l'accès à la terre.

9. Ces orientations sont à l'origine d'un projet d'appui institutionnel (SAAT : Serviços de apoio e assistência as tabancas). Ce projet a eu deux effets principaux. Il a garanti une capacité d'intervention minimum du cadastre. Il a permis une discussion parfois polémique sur ce que devait être une politique de valorisation des ressources foncières. C'est cette discussion qui a inspiré le projet "valorização dos recursos fundiários", approuvé en octobre 1994.

10. La réflexion prenait en compte la complexité des problèmes à résoudre du point de vue social, juridique, fiscal et institutionnel.

Le projet

1. Le document de présentation du projet s'inscrit dans la continuité de cette réflexion.

2. Le projet était conçu comme un ensemble d'actions techniques préparatoires pour modifier la législation et élaborer les instruments nécessaires à l'application de cette législation.

3. Les résultats attendus étaient les suivants :

- disposer d'un instrument cadastral simple et efficace,
- garantir une meilleure sécurité des droits fonciers traditionnels,
- améliorer la mise en valeur qualitative et quantitative des concessions.

4. Pour atteindre ces objectifs les activités prévues étaient les suivantes :

- réhabiliter le réseau géodésique,
- restructurer le service,
- former les techniciens dans la perspective de la création d'un cabinet privé,
- définir une méthodologie de délimitation des villages,
- enregistrer les droits des villages,
- fiscaliser les concessions,
- élaborer un système de taxes et d'impôts.

5. Le projet s'est organisé en quatre axes :

- réseau géodésique,
- organisation du cadastre,
- délimitation des villages,
- fiscalisation et impôts fonciers.

6. La durée prévue du projet était de trois ans. Le projet a été approuvé en 1994. Il a commencé en avril 1996, à l'arrivée de l'assistant technique. Le projet disposait d'un budget de 1 250 000 écus (euros), complété ultérieurement par 250 000 écus, soit un total de 1 500 000 écus

7. Ces moyens étaient destinés principalement à :

- à l'assistance technique pour un montant de 620 000 écus (50 000 pour l'évaluation),
- au réseau géodésique pour un montant de 265 000 écus,
- à la délimitation des territoires pour un montant de 270 000 écus,
- à la réorganisation du cadastre pour un montant de 250 000 écus,
- aux fiscalisations et impôts fonciers pour un montant de 100 000 écus

8. La stratégie du projet a été basée sur la réalisation d'une campagne cadastrale systématique, prévue pour commencer en janvier 1997. Cette campagne devait mobiliser les instruments et la méthodologie élaborés durant la première année du projet, à savoir un réseau géodésique en bon état, un processus de légalisation renouvelé, une méthodologie de délimitation des villages, un système de fiscalisation intégré dans la délimitation des villages.

9. Au cours du projet, cette stratégie a été légèrement modifiée pour prendre en compte la complexité des situations locales et le processus de préparation de la loi. Un travail de connaissance des réalités foncières locales (droits, gestion, règlements, conflits..), grâce à des études de cas, devait préparer la délimitation des villages. Ces études de cas ont servi de support au dialogue entre les acteurs impliqués dans l'élaboration de la loi de la terre.

10. Le projet a connu des difficultés diverses. Pour la réhabilitation du réseau géodésique, le problème principal a été un budget insuffisant. La formation initiale des agents a été une contrainte. L'élaboration de la loi de la terre a bloqué un certain nombre d'initiatives. Par ailleurs, il a parfois été difficile de rencontrer une expertise technique adaptée aux réalités particulières de la Guinée Bissau. Enfin le service du cadastre est une administration aux tendances bureaucratiques.

11. Le projet n'était peut être pas la forme d'intervention la plus adaptée au travail de longue haleine, de type institutionnel, nécessaire.

12. Les études de cas ont été réalisées dans des milieux socioéconomiques différents. Les travaux qui ont eu lieu en 1996 et 1997 ont permis des recommandations reprises par l'assemblée nationale dans la loi de 1998.

13. La méthodologie de délimitation des villages consiste en une séquence d'activités pour comprendre les règles de gestion foncière traditionnelle, identifier et matérialiser les limites des villages.

14. Les activités menées dans l'axe "réseau géodésique" ont été centrées sur l'utilisation du GPS. Les techniciens du projet ont été formés à l'utilisation de cet instrument qui permet des gains de temps importants dans les travaux de levés topographiques.

15. La réhabilitation du réseau géodésique est un projet plus ambitieux conçu dans la perspective de la création d'un institut géographique national. Malgré quelques difficultés de budget (le coût du travail avait été sous-estimé), les bornes (406) sont en place. Le géo-référencement devait être réalisé en 1998. La guerre l'a empêché. La question est aujourd'hui de savoir comment réaliser ce georeferencement de la manière la plus efficace possible.

16. L'informatisation du processus de légalisation était l'action principale de l'axe réorganisation du cadastre. En outre, bien que ce travail n'ait pas été initialement prévu, l'actualisation des cartes de l'atlas a été effectuée à partir de photos satellites. Les cartes ont été livrées au premier trimestre de 20012. Elles peuvent être utilisées telles quelles même si leur lisibilité peut être améliorée (toponymie, routes..).

17. Le service du cadastre a souffert de la guerre. Le matériel informatique a été volé. L'édifice a été endommagé. Aujourd'hui le cadastre est abrité dans des conditions précaires qui rendent difficiles la concentration nécessaire à un travail de récupération. Les archives ont été largement détériorées. Le registre des concessions définitives, l'atlas et de nombreux actes ont disparu.

18. La CEE a repris son financement à compter du 15 octobre 2001 avec comme objectif la récupération des archives. Après quelques tâtonnements, le processus de récupération des actes semble bien défini. Une brigade mobile prend contact systématiquement avec les propriétaires. Le rythme de travail reste insuffisant.

19. La fiscalisation et l'impôt foncier n'ont pu être mis en oeuvre. Ils dépendaient de la loi et de ses règlements.

Enseignement et évaluation

1. La délimitation des villages a pour objet la reconnaissance des droits fonciers traditionnels. Les hypothèses sont qu'il existe dans chaque village des règles et règlements qui garantissent l'usage de la terre. Il y a des institutions locales respectées, opérationnelles et qui ont une légitimité. Appuyer ces institutions est la meilleure forme de garantir une gestion durable des ressources naturelles

2. Le travail de terrain et l'analyse des études de cas démontrent que la situation des droits traditionnels est plus complexe.

3. Le développement de la culture du cajou a modifié les anciennes règles. Le cajou ferme l'espace. Le système de plantation habituel est l'association cajou/riz de plateau. Ce système conduit à substituer la jachère par la plantation pérenne et la forêt par le cajou. Les populations ont le sentiment de ne plus avoir d'espace pour leurs autres activités et s'inquiètent pour leur avenir.

4. Ce sentiment se traduit par deux tendances : un certain repli sur soi et l'individualisation des droits. L'époque où tout un chacun pouvait avoir accès à la terre, moyennant une cérémonie rituelle est révolu. Généralement, les autochtones refusent le droit à la culture aux non-résidents.

5. Dans quelques cas, l'installation est possible par l'achat de terre. Les rois et les chefs de terre peuvent avoir un intérêt à favoriser ces ventes. Cela est particulièrement vrai dans les zones mandjacks et mancanhes. Dans d'autres cas, l'autorisation est donnée sous réserves. Ailleurs, l'interdiction est totale. Le territoire du village est réservé aux uniques personnes originaires et résidents. L'interdiction peut toucher aussi les activités de cueillette et de coupes forestières.

6. L'autorité des rois et des chefs peut être contestée, en particulier par les représentants des organisations et des groupements.

7. Le jeu foncier est complexe et mobilise des acteurs divers : nouvelles élites, représentants de l'administration, autorités traditionnelles. Il est illusoire de croire que les autorités traditionnelles pourront, seules, régler les problèmes de gestion du foncier, surtout en situation d'hétérogénéité sociale.

8. La cohabitation entre différents pouvoirs est une donnée de base. C'est de la qualité de cette cohabitation que dépend la validité et la pérennité de tout travail sur le foncier. Les instances de régulation auront un rôle déterminant pour organiser les différents acteurs.

Une analyse de la loi

1. La nouvelle loi de la terre a été adoptée le 6 mars 1998. Elle a été promulguée le 23 avril de la même année. L'application de la loi n'a pu être commencée du fait du conflit.

2. La loi constitue un ensemble de nouvelles règles du jeu qui peuvent être résumées en quelques points. :

- Le droit de propriété appartient à l'Etat, représentant du peuple guinéen.
- Les droit d'usage, dans une conception large (gestion, exploitation, usufruit..) peuvent être garantis selon deux voies :
 - ✓ Reconnaissance des droits coutumiers,
 - ✓ Attribution administrative, au moyen de la concession.

3. Les autorités, gestionnaires des terres, sont, à différentes échelles, le gouvernement, les municipalités, les communautés locales, les commissions foncières, les services cadastraux, les autorités maritimes et portuaires.

4. Deux autorités nouvelles ont été reconnues par la loi : les communautés locales et les commissions foncières. Les communautés locales (villages et groupe de village) ont plein pouvoir de gestion en conformité avec les us et coutumes. Ces pouvoirs s'appliquent sur l'ensemble des terres, occupées ou non, des limites historiques, identifiées par le cadastre.

5. La loi donne aux commissions foncières un rôle central. Elles doivent garantir la coordination entre les différents intervenants dans la gestion des terres. Les quatre commissions prévues respectent l'organisation administrative : national, régional, secteur et section.

6. Un nouveau système de fiscalisation est prévu. Des taxes pour l'obtention et la transmission des concessions seront versées aux cadastres. Un impôt foncier annuel sera perçu. Les recettes seront réparties entre le trésor public (60 %), les communautés locales (20 %), les administrations régionales (10 %) et les commissions foncières (10 %).

7. La création d'un impôt foncier est un sujet sensible. Il existait avant l'indépendance. Il a comme objectif de favoriser la mise en valeur rapide des concessions et d'éviter la constitution de latifundia. La fixation de l'assiette de l'impôt ne sera pas aisée.

8. L'application de la loi va nécessiter des règlements, en particulier sur les sujets suivants :

- Les compétences, la composition et le fonctionnement des commissions foncières,
- Les critères de mise en valeur,
- Les impôts fonciers (assiette et conditions de recouvrement),
- La reconnaissance des droits traditionnels,
- L'actualisation du processus de légalisation.

9. La loi de la terre permet une clarification et une régulation des droits fonciers. Son application effective est souhaitable et urgente. Elle relève d'arbitrages et de décisions du gouvernement.

10. La loi confie la gestion des terres aux communautés. Pour de nombreuses communautés la délimitation des villages concrétise le fait que l'espace soit réservé aux membres de la communauté. Cette position pose un certain nombre de questions. Comment va être résolu le problème des installations des non-résidents déjà existants ? Comment sera-t-il possible de procéder à des opérations d'aménagement de l'espace qui dépasse le strict cadre de la communauté ? Comment garantir le droit d'usage à l'ensemble des citoyens guinéens ? Enfin, le village ne peut être le seul territoire de gestion. Les zones de pâturages, les forêts et les réserves écologiques dépassent l'espace villageois.

11. Le travail de délimitation doit être intégré dans un programme plus large de gestion des ressources. Il doit être pensé aussi à l'occasion de la décentralisation. La dynamique du projet montre la nécessité d'articulation entre trois échelles:

- le village est le lieu des pratiques et des adaptations pragmatiques de gestion,
- le secteur est le domaine du juridique et de l'administratif,
- le régional est le domaine des orientations de développement, pensées dans un plan et traduites dans un schéma d'aménagement directeur.

Une évaluation

1. Le projet "valorização dos recursos fundiários" a été pensé comme un projet préparatoire pour élaboration et l'application d'une loi sur la terre.
2. Le projet et sa stratégie étaient bien conçus.
3. A partir des études de cas, les équipes du projet ont développé une réflexion pertinente sur les droits fonciers. L'évaluation des études de cas est positive car elles fournissent des informations précieuses sur l'inventaire et l'organisation des institutions de bases. Elles manquent néanmoins d'esprit critique. La vision est un peu idyllique. Les études de cas n'ont pas mis en évidence que la sphère du pouvoir traditionnel est traversée de conflits et d'intérêts personnels. La gestion traditionnelle peut être contestée. Les règles ne s'appliquent pas automatiquement. Les autorités ne sont pas forcément reconnus par les propres résidents. Plus important la gestion traditionnelle ne permet pas répondre aux intérêts contradictoires de l'ensembles des acteurs nationaux.
4. Les expériences de délimitation proprement dites ont été insuffisantes. Les commissions foncières n'ont pas été testées.
5. L'évaluation du projet doit être faite en fonctions des résultats attendus qui étaient :
 - une meilleure garantie des droits fonciers,
 - un instrument cadastral simple et efficace,
 - une amélioration qualitative et quantitative de la mise en valeur des concessions.
6. Le projet s'inscrit dans une continuité de travaux et de réflexions. Ses options traduisent les enseignements des expériences menées durant les 25 années de l'indépendance. La loi de 1998 est une avancée indiscutable. Dans cette perspective, on peut dire que le premier résultat a été partiellement atteint.
7. Le mot partiellement a été utilisé parce que la loi n'a toujours de règlements d'application. Le mot partiellement a été utilisé parce que le service du cadastre doit affiner sa méthodologie d'application de la loi. Régler ces points de blocage est nécessaire pour commencer une campagne cadastrale systématique.
8. Le cadastre n'est pas devenu un instrument simple et efficace. La guerre a empiré les choses. Aujourd'hui le service et le projet sont mobilisés pour la récupération des actes.
9. Le dernier résultat (amélioration des conditions de mise en valeur des concessions) n'a pas été atteint.
10. En résumé l'évaluation est partagée. Pour la réflexion et le cadre théorico-politico, l'avancée est incontestable. Mais cette avancée n'a pas de continuité ni de réglementation. La méthodologie a des limites mais les pistes de travail sont clairement définies. Le rythme de réalisation est insuffisant.

Perspectives

1. Une politique de valorisation des ressources foncières ne peut se résumer à une simple délimitation. Une action cadastrale n'est qu'un élément d'une politique globale de gestion des ressources qui va se traduire en :

- plans de développement sectoriel mais aussi régionaux et schémas d'aménagement directeur,
- opérations d'installations de migrants réalistes et respectant les règles de gestion durable en contrepartie du droit d'usage,
- investissements dans le domaine de la conservation des eaux et des sols et en politiques d'intensification des systèmes de production.

2. Les commissions foncières doivent donner vie à ces options. Composées de représentants de l'administration, des chefs traditionnels, des représentants de la société civile et des services publics, en particulier cadastre mais aussi agriculture, environnement et justice, elles doivent inventer des règles de gestion, décider de l'attribution des droits et régler les conflits.

3. Elles doivent s'articuler dans le cadre de la décentralisation. Au niveau de la région et du secteur, un schéma d'aménagement est nécessaire pour affecter les terres à l'ensemble des activités rurales. Au niveau du secteur et de la section, les territoires doivent être délimités et organisés en véritables plans d'affectation des sols. Enfin, au niveau village, les règles de gestion doivent être codifiées dans une charte des utilisateurs et un plan d'occupation.

4. Le travail de délimitation peut être qualifié de clarification foncière. Il doit accompagner les actions de planification. L'idéal serait que le travail de délimitation soit intégré dans un programme plus global de gestion des ressources naturelles. Ce programme reste largement à définir.

Quelques options

1. Face à ces éléments, trois options peuvent être proposées.

2. L'option 1 est d'arrêter le projet au 14 octobre 2001 et d'attendre la définition de ce programme global. Cette option est difficile à défendre vu la situation du cadastre. Les activités de récupération sont peu avancées. Le risque de laisser le cadastre dans une situation anarchique, préjudiciable pour l'avenir, est grand.

3. Dans cette perspective, une option 2 est de recentrer toutes les activités du projet autour de la récupération et la réorganisation du cadastre. L'idée serait d'organiser une campagne systématique. Deux voies seraient possibles : création d'une deuxième brigade mobile ou déconcentration du service du cadastre grâce à la création de trois délégations régionales. Cette option est peu porteuse d'avenir. Le coût de cette option est estimé à 120 000 euros.

4. Une troisième option est plus ambitieuse. Elle s'organiserait en trois axes :

- La récupération des actes et la réorganisation du cadastre, en s'appuyant sur la création de trois délégations régionales,
- Une opération pilote sur deux secteurs où seraient constituées les commissions foncières et où serait effectué un travail de zonage et d'élaboration d'un schéma d'aménagement directeur. Ces actions seraient préalables à un travail de délimitation systématique.
- Un appui à l'assemblée nationale et au gouvernement pour élaborer les règlements.

Le coût de cette option s'élève à environ 175 000 euros.

5. Cette option est risquée. Elle dépasse les compétences du cadastre et exige coordination avec l'assemblée et les autres services de l'Etat. Elle prépare de manière évidente le futur et l'application de la loi.

6. Si cette option est retenue, les travaux de réglementation et l'opération pilote devaient être conclus avant la saison des pluies 2002. Les services de la CEE sur les bases du rapport d'une mission d'audit (juillet 2002) pourrait décider d'une étude de faisabilité pour intégrer la continuité du projet dans un programme d'appui institutionnel ou de décentralisation.

7. Le georeferencement du réseau géodésique fait l'objet d'une option complémentaire, organisée en trois actions :

- formation d'un des cadres à l'utilisation du GPS,
- georeferencement minimum grâce à une mission d'expertise d'un géodésiste d'un institut géographique national européen. Le matériel nécessaire serait mobilisé par l'expert,
- densification du georeferencement, effectué par l'équipe géodésie, si les matériels nécessaires et les délais d'exécution sont compatibles avec les budgets disponibles et la durée du projet.

Le coût de cette option est d'environ 165 00 euros.

Summary

Introduction

1. A mission involving Mme Aimé, Mr Pescay, and Mr Tonneau took place in Guinea Bissau from 29 July-30 August. The experts were present for different lengths of time: Mr Tonneau was there throughout the mission, Mme Aimé from 6-30 August, and Mr Pescay from 8-30 August.
2. The aim of the mission was to evaluate the project N° 7 ACP GUB 035 : *Valorização dos recursos fundiários na Guine-Bissau*' (land resource development in Guinea Bissau).
3. The mission would like to thank the Guinean authorities and the EEC delegation for their support and receptiveness during the mission.
4. The mission gave priority to a prospective analysis of the project and prepared proposals for continuing the project in the light of possible funding from the ninth FED*. Recommendations were also made for the end of the project.
5. The report presents:
 - the project and its activities from 1996-1998 and from October 2000;
 - the lessons learnt and the issues for discussion and evaluation in order to determine:
 - the pertinence of the project in terms of the land situation in Guinea Bissau;
 - the capacities, skills, and knowledge of the teams involved with a view to applying the law 1998;
 - the possible options for applying the law (regulations and integrated resource management policies).

Background to the project

1. The first land law in Portuguese colonies dates back to 1856. This established the principle of concessions, which has remained more or less in force until the present day. Indigenous rights were protected although the decree of 1961 considered that this protection only applied to cultivated land and not to reserves.
2. A complex procedure led to the legalization of the rights of use that are both long term and can be passed on. This procedure was modified by the law of 1998.
3. The principle of concession changed the face of the agrarian situation in Guinea Bissau. "*Pontas*" appeared in the middle of the 19th century. These were initially more like zones of trade control than agricultural properties, which explains their disproportionate size and, hence, their limited number.

4. After independence, all new concessions were frozen until the end of the 1980s when economic liberalization policies were reflected in support for so-called commercial modern farming. This was inspired by the Brazilian model. Private individuals or companies develop modern farming systems which are market-oriented, provide work, and generate currency.

5. This move was encouraged by the demand for cashew nuts. The international market, controlled by India, was disrupted by the war in Mozambique. India rapidly became Guinea Bissau's main trading partner (52% of exports according to Chéneau Loquay, 1995).

6. The development was spectacular. More than 1 000 applications for concessions were made in just a few years.

7. Some studies are critical and underline the risk of the development of a large estate-owning class. The development of most of the largest concessions fell short of the amount of money invested. The bank rapidly stopped payments and agricultural credit was suspended in 1991.

8. The Guinean State and the cadastral services lacked the means to deal with this development. They had neither the capacity to process applications, nor to apply the decree of 1961 which outlines the conditions for making developments subject to taxation.

9. The cadastral services, already in liaison with the Ministry of Agriculture, have outlined some areas of work in order to:

- develop their institutional capacities with the aim of dealing with applications for concessions and their taxation;
- ensure that communities' land rights are recognized.

10. These issues form the basis of an institutional support project (SAAT, *Serviços de apoio e assistência as tabancas*). This project has had two main effects. It has given the cadastral services the capacity to conduct the minimum interventions. It has provided the opportunity for discussion, albeit controversial, about what a development policy for land resources should be. In fact, this discussion inspired the project "*valorização dos recursos fundiários*" (land resource development), which was approved in October 1994.

11. The discussion took into account the complexity of the social, legal, tax-related, and institutional problems which need to be resolved.

The project

1. The project report follows on from this discussion.
2. The project was developed as a series of technical preparatory activities to modify legislation and to develop the necessary instruments for applying this legislation.
3. The expected results were as follows:
 - to have access to a simple and effective surveying tool;
 - to improve the security of traditional land rights;
 - to improve the qualitative and quantitative development of concessions.

4. In order to achieve these objectives the following activities were planned:
 - restore the geodesy network;
 - restructure the service;
 - train technicians so that a private practice can be set up;
 - define a method for demarcating villages;
 - record village rights;
 - tax concessions;
 - develop a system of taxation.
5. The project was based on the following four areas:
 - geodesy network;
 - organization of the land register;
 - demarcation of villages;
 - land taxes.
6. The project was due to last for 3 years. The project was approved in 1994. It began in April 1996 when the technical assistant arrived. The project had a budget of 1 250 000 Euros, to which a further 250 000 Euros were added (a total of 1 500 000 Euros).
7. Most of the money was used to finance:
 - the technical assistance which cost 620 000 Euros (50 000 Euros for the evaluation);
 - the geodesy network (265 000 Euros);
 - the demarcation of territory (270 000 Euros);
 - the reorganization of the land register (250 000 Euros);
 - land taxation (100 000 Euros).
8. The project's strategy was based on the execution of a systematic survey campaign which was due to start in January 1997. The campaign should have used the instruments and methodology developed during the first year of the project, in other words: a geodesy network in good condition, a renewed legalization procedure, a methodology for demarcating villages, and a taxation system integrated into the demarcation of villages.
9. This strategy was slightly modified during the project, in order to take account of the complexity of the local situations and the procedure for preparing the law. A preliminary study based on case studies was conducted in order to identify the actual local land situation (rights, management, regulations, conflicts, etc.), so that village demarcation could be prepared. The case studies provided the basis for discussion between the stakeholders involved in drawing up the land laws.
10. The project came up against various obstacles. The main problem with restoring the geodesy network was the inadequate budget. The initial training for agents was limited. The drafting of the land law blocked a number of initiatives. In addition, it was sometimes difficult to find the appropriate technical expertise for the specific situation in Guinea Bissau. Lastly, the cadastral service is an administration with rather bureaucratic tendencies.
11. The project was perhaps not the most suitable way of approaching this type of long-winded institutional work.

12. The case studies were conducted in different socioeconomic environments. The recommendations resulting from the work carried out in 1996 and 1997 were accepted by the national assembly in the law of 1998.
13. The methodology used for demarcating villages consists of a series of activities in order to understand the rules of traditional land management, identify, and demarcate the village boundaries.
14. The activities concerning the "geodesy network" focused on the use of GPS. The project technicians were trained to use this instrument which saves a great deal of time when topographic surveys are conducted.
15. The restoration of the geodesy network is a more ambitious project which is part of the plan to set up a national geographic institute. Despite several budgetary problems (the cost of work was underestimated), the limits (406) are in place. The georeference should have been conducted in 1998. However, the war prevented it from being carried out. Now, the question is what is the most effective way of conducting the georeference?
16. The reorganization of the cadastral service mainly involved computerizing the legalization procedure. Atlas maps were developed from satellite photographs, although this was not originally planned. The maps were delivered in the first quarter of 2001. They are usable although their legibility could be improved (toponymy, roads, etc.).
17. The cadastral service suffered during the war. Computer equipment was stolen and the building was damaged. Today, the land register is being kept under insecure conditions which hinder the effort needed for restoration work. Much of the archives have deteriorated. The register of definitive concessions, the atlas, and numerous acts have disappeared.
18. The EEC resumed its funding as of the 15 October 2001 with the aim of recovering the archives. After a certain amount of trial and error, the procedure for recovering the acts seems to have been well defined. A mobile team is contacting landowners systematically. However, the rate of work remains inadequate.
19. Land taxation has not yet been implemented. This depends on the law and its regulations.

Lessons and evaluation

1. The aim of demarcating villages is to recognize traditional land rights. The hypotheses are that every village has rules and regulations which guarantee land use. There are legitimate local institutions that are respected and operational. The best way of ensuring that natural resources are managed sustainably is to support these institutions.
2. The field work and the analysis of the case studies shows that the situation regarding traditional rights is more complex.

3. The development of cashew production has changed the former rules. Cashews close land. The usual system involves intercropping cashews with upland rice. The result is that fallow is replaced by perennial plantations and the forest is replaced by cashews. Local people now feel that they no longer have any land for their other activities and they are worried about their future.

4. This feeling is manifest in two ways: withdrawal to some extent and the tailoring of laws to suit individual needs. The days when all and sundry could gain access to land in return for a ceremonial ritual are gone. Generally, indigenous people refuse to let non-residents grow crops.

5. In some cases, people can set up in farming by buying land. The land kings and leaders sometimes have vested interests when it comes to encouraging sales. This is particularly true in the *mandjacks* and *mancanhes* zones. In other cases, authorization is given under certain conditions. Elsewhere, the ban is total. Village land is strictly reserved for local people and residents. The ban can also affect harvesting activities and felling.

6. The kings' and chiefs' authority can be contested, particularly by the representatives from organizations or groups.

7. The issue of land is complex and involves diverse stakeholders: the new elite, representatives of the administration, and traditional authorities. It is unrealistic to think that the traditional authorities could deal with the problems of land management on their own, particularly when the social circumstances are varied.

8. The coexistence of different powers has to be recognized. It is the nature of this coexistence which determines the validity and durability of any work relating to land. The regulatory bodies will have an important role to play in organizing the different stakeholders.

An analysis of the law

1. The new land law was adopted on 6 March 1998. It was promulgated in April of the same year. However, the law was not enforced because of the fighting.

2. The law is made up of a series of new rules which can be summed up in a few points:

- property rights are the jurisdiction of the State, representing the Guinean people;
- rights of use, in the broad sense (management, use, usufruct, etc.) can be guaranteed in two ways:
 - recognition of customary rights,
 - administrative attributions in the form of concessions.

3. There are authorities that manage land on different levels, including: the government, councils, local communities, land commissions, cadastral services, maritime and port authorities.

4. Two new authorities have been recognized by the law: local communities and land commissions. Local communities (villages and groups of villages) have full power to manage land in accordance with customary procedures. These powers apply to all land, occupied or otherwise, that comes within the former boundaries as identified by the land register.

5. The law gives the land commissions a central role. They should guarantee the coordination between the different groups involved in land management. The four commissions that have been planned recognize the administrative organization: national, regional, sectorial, and sectional.

6. A new taxation system is planned. Taxes for obtaining and transferring concessions will be paid to the cadastral service. An annual land tax will also be levied. The income will be divided between the inland revenue (60%), local communities (20%), regional administrations (10%), and the land commissions (10%).

7. The plan to create a land tax is a delicate issue which existed before independence. Its aim is to develop concessions rapidly and to avoid the creation of large estate. Setting the rate of taxation will not be easy.

8. The application of the law will involve regulations, particularly concerning the following:

- the expertise, composition, and function of the land commissions;
- criteria for development;
- land taxes (rate and conditions of payment);
- recognition of traditional rights;
- updating the legal procedures.

The land law will make it possible to clarify and regulate land rights. Applying it is not only desirable but urgent and depends on government arbitration and decisions.

10. The law hands over land management to the communities. For many communities, village demarcation is a way of ensuring that land is reserved for members of the community. This position raises a number of questions. How can the problem of existing non-residents' farms be resolved? How can planning operations that go beyond the strict framework of the community be managed? How can the rights of use be guaranteed for all Guinean citizens? Lastly, the village cannot be the only area of management. Grazing areas, forests, and ecological reserves go beyond village land.

11. The demarcation work should be integrated into a wider resource management programme. It should also be taken into account when decentralization is considered. The project dynamic shows the need for coordination between three levels:

- village - where management is put into practice along with pragmatic adaptations;
- sector - which covers the legal and administrative aspects;
- region - where development policies are drawn up in the form of a blueprint.

An evaluation

1. The project "*valorização dos recursos fundiários*" was designed as a preparatory project in order to develop and apply a land law.

2. The project and its strategy were well designed.

3. Based on case studies, the project teams developed a pertinent approach to land laws. The evaluation of the case studies was positive because it provided important information on the inventory and the organization of grass-roots institutions. However, it lacks a critical approach.

The vision is somewhat idyllic. The case studies did not highlight the fact that the realms of traditional power are riddled with conflicts and personal interests. Traditional management can be contested. Rules are not applied automatically. The authorities are not always recognized by the actual residents. More importantly, traditional management cannot satisfy the contradictory interests of all the national stakeholders.

4. The demarcation experience was unsatisfactory. The land commissions were not tested.

5. The project should be evaluated in terms of the expected results which were:

- more secure land rights,
- a simple and effective surveying tool,
- better development of concessions in terms of quality and quantity.

6. The project is part of ongoing work and discussions.

Its options reflect the lessons drawn from 25 years of independence.

The law of 1998 is an indisputable step forward. In the light of this, it could be said that the first result has been partially achieved.

7. The word "partially" is used because there are still no rules for applying the law and because the cadastral service has to fine-tune its method of applying the law. These sticking points have to be resolved so that the systematic survey campaign can begin.

8. The survey has not become a simple and effective tool. The war made the situation worse. Today, the service and the project are trying to recover the acts.

9. The last result (better development of concessions) was not achieved.

10. Overall, the evaluation was divided. Progress has undoubtedly been made in terms of discussion and the theoretical-political context. However, this progress is not ongoing and has no regulations. Although the methodology has limitations, the areas of work have been clearly identified. However, the rate of progress is inadequate.

Outlook

1. There is more to a development policy for land resources than straightforward demarcation. A survey is only one aspect of a global resource management policy which can be translated into:

- sectorial as well as regional development plans and blueprints;
- realistic operations to settle migrants which respect the rules for sustainable management in return for the rights of use;
- investing in water and soil conservation and policies to intensify production systems.

2. The land commissions should put these options into action. These commissions are made up of representatives from the administration, traditional leaders, representatives from the public and public services, particularly the cadastral service, agriculture, the environment, and justice. They should draw up management rules, decide on how to allocate rights, and resolve conflicts.

3. They should operate within the framework of decentralization. On the regional and sectorial level, a development plan is needed so that land can be allocated to all rural activities. On a sectorial and sectional level, territory should be demarcated and organized into real land allocation plans. Lastly, on a village level the management rules should be codified in the form of a charter for users and a soil utilization plan.

4. The demarcation work is a way of clarifying the land situation. It should go hand in hand with planning activities. Ideally, demarcation should be integrated in a more global natural resource management programme. This programme still needs to be defined.

Some options

1. In the light of these factors, there are three options.

2. The first option is to stop the project on 14 October 2001 and wait until the global programme has been defined. This option is difficult to defend given the position the land register is in. The recovery work has made little progress. There is a considerable risk of leaving the cadastral service in a state of anarchy, which would be detrimental to the future.

3. A second option would be to focus all the project's activities around the recovery and reorganization of the land register. The idea would be to organize a systematic campaign. There are two possibilities: setting up a second mobile team or decentralizing the cadastral service by setting up three regional delegations. This option is limited in terms of the future. The cost of this operation is estimated at 120 000 Euros.

4. The third option is more ambitious. It would be organized in three parts:

- recovery of the acts and reorganization of the land register, by setting up three regional delegations;
- a pilot operation in two sectors where the land commissions would be constituted, the zoning conducted, and a blueprint drawn up. This work would be conducted before the systematic demarcation;
- support given to the national assembly and the government to draw up the regulations.

This option would cost around 175 000 Euros.

5. This option is risky. It requires expertise that the cadastral service does not have as well as coordination with the assembly and other State services. It clearly prepares the application and future of the law.

6. If this option is chosen, the work concerning regulations and the pilot operation should be completed before the rainy season in 2002. On the basis of an audit (July 2002), the EEC services could decide on a feasibility study so that the project's continuity is ensured in an institutional support programme or a decentralization programme.

7. The georeference of the geodesy network constitutes a complementary option, organized into three areas:

- training one of the staff to use the *GPS*,
- a minimum georeference with the help of a geodesy expert mission from a European national geographic institute,
- adding to the georeference conducted by the geodesy team, if the necessary materials and the timetables are compatible with the available budgets and the duration of the project.

The cost of this option is around 165 000 Euros.

Resumo

Introdução

1. Durante o período de 29 de julho a 30 de agosto de 2001, uma missão composta pela senhora Aimé Léonilda e pelos senhores Pescay e Tonneau, permaneceu na Guiné Bissau de acordo com o calendário seguinte :

- Senhor Tonneau permaneceu durante toda a missão,
- Senhora Aimé permaneceu de 6 de agosto até 30 de agosto,
- Senhor Pescay permaneceu de 8 de agosto até 30 de agosto.

2. Esta missão foi encarregada da avaliação do projecto "Nº 7 ACP GUB 035. Valorização dos recursos fundiários na Guiné Bissau".

3. A missão gostaria de agradecer as autoridades Guinéenses e a delegação da CEE pelo apoio e disponibilidade que elas manifestaram durante o decorrer da missão

4. A missão privilegiou uma análise prospectiva do projecto e preparou algumas propostas de continuidade do trabalho na perspectiva de um possível financiamento no quadro do 9 a FED. Recomendações foram feitas para orientar os trabalhos do projecto na fase actual

5. Em sua primeira parte o relatório apresenta o projecto e as suas actividades entre 1996 e 1998 e a partir do mês de outubro de 2000. A segunda parte tenta tirar lições e propor elementos de discussão e de avaliação em dois níveis :

- pertinência da concepção do projecto perante a situação fundiária na Guiné Bissau. A análise tenta levar em conta as fortes evoluções nos últimos anos ;
- "Capacidade, competências e saber" manifestados pelo projecto para implementação das acções previstas no decorrer do projecto e numa perspectiva de continuidade

O resultado desta análise permite propor, na terceira parte, orientações para os regulamentos da lei da terra e para uma política integrada de manejo dos recursos.

Génese e antecedentes do projecto

1. Durante o período colonial, ainda em 1856 Portugal aprovou a sua primeira lei regulando as concessões de terras. Os princípios desta lei foram seguidos até hoje 1974. Os direitos do povo indígena às respectivas terras foram protegidos pelo menos no papel através de um regulamento Administrativo da Guiné, dizendo que as terras ocupadas pelos nativos não podiam ser dadas em concessão.

2. Um processo complexo permitia a legalização do direito de uso perene com o tempo e transmissível . Esse processo foi modificado pela lei de 1998.

3. A historia agrária da Guiné Bissau é uma historia original na África ocidental. As primeiras pontas surgem nos meados do século 19. As concessões coloniais são mais zonas de controle comercial que propriedades agrícolas.

4. A independência paralisou todas as novas concessões até o fim dos anos 80 onde a política de liberação económica se traduzia pelo apoio a uma agricultura dita comercial e moderna. O modelo pode ser classificado de brasileiro. Pessoas privadas ou sociedades detêm concessões fundiárias e desenvolvem uma agricultura intensiva, aberta ao mercado, criando empregos e divisas para o país.

5. O movimento foi favorecido pelo desenvolvimento da "cadeia produtiva" do caju, deixado pelo Moçambique em guerra. No mercado internacional, controlado pela Índia, os produtores da Guiné Bissau tomaram o lugar dos Moçambicanos. A Índia tornou-se o primeiro parceiro comercial da Guiné com 52 % das exportações (Chéneau Loquay, 1995).

6. O movimento foi espectacular. Mais de 1000 pedidos de concessão foram feitos em alguns anos.

7. Havia um risco de criação de uma classe de latifundiários. O aproveitamento das concessões não é a altura do dinheiro investido. O banco faliu e o crédito agrícola foi suspenso em 1991.

8. Em face de este surto, o estado guineense estava desprevenido. O serviço do cadastro não tinha condições para responder rapidamente aos pedidos de concessão nem para actuar como regulador na aplicação da lei da terra de 1961.

9. A partir desta análise, os serviços do cadastro, já em ligação com o Ministério da Agricultura definiram algumas linhas de trabalho :

- desenvolver capacidades institucionais do cadastro,
- fazer reconhecer os direitos das comunidades ao acesso à terra.

10. Estas orientações foram à base de um projecto de apoio institucional, denominado de SAAT (Serviços de apoio e assistência as tabancas). Este projecto teve dois efeitos. Garantiu ao serviço do cadastro uma capacidade mínima de intervenção, mas, sobretudo foi a base e o suporte de uma discussão geral, algumas vezes polémica que permitiu estabelecer as grandes linhas do projecto "valorização dos recursos fundiários" que foi aprovado em outubro de 1994.

11. Toda a reflexão levava em conta a complexidade dos problemas a resolver, tanto do ponto de vista social, fiscal e institucional .

O projecto

1. O documento de apresentação do projecto se coloca na continuidade desta reflexão.

2. O projecto tinha por objectivo a realização de acções técnicas preparatórias para uma legislação fundiária e a elaboração dos instrumentos da sua aplicação

3. Os resultados esperados eram :

- um instrumento cadastral simples e eficiente,
- uma maior segurança dos direitos fundiários tradicionais,
- uma melhoria qualitativa e quantitativa do aproveitamento das concessões privadas

4. Para atingir estes objectivos, as actividades seguintes foram previstas :

- reabilitar a rede geodésica,
- reestruturar os serviços,
- formar os técnicos na perspectiva da constituição de um gabinete privado,
- estabelecer uma metodologia de delimitação das tabancas, registrar os direitos das tabancas,
- vistoriar as concessões, definir um sistema de taxas fundiárias

5. O projecto organizou as actividades em quatros eixos:

- rede geodésica
- organização ,do cadastro
- delimitação das tabancas,
- vistorias cadastrais e taxas fundiárias

6. O projecto tinha uma duração de três anos. O projecto foi aprovado em outubro de 1994 Iniciou-se efectivamente com a chegada da assistência técnica, em abril de 1996. O projecto teve um orçamento de 1 250 000 ecus (euros), que foi completado por um adendo de 250 000 ecus, totalizando 1 500 000 ecus.

7. Estes meios eram destinados principalmente :

- à assistência técnica um montante 620 000 ecus (50 000 para avaliação) sendo 41,5 % do total,
- à rede geodésica um montante de 265 000 ecus sendo 17,5 % do total,
- à delimitação dos territórios um montante de 270 000 ecus sendo 18 % do total
- à reorganização do cadastro um montante de 250 000 ecus sendo 16,5 % do total,
- às vistorias e impostos fundiários um montante de 100 000 ecus sendo 6,5 % do total.

8. A estratégia do projecto foi baseada na realização de uma campanha cadastral sistemática, prevista para começar a partir de janeiro de 1997. Esta campanha deveria mobilizar os instrumentos e metodologia preparados no primeiro ano do projecto, a saber, uma rede geodésica em funcionamento, uma proposta de tramitação renovada, uma metodologia de delimitação das tabancas, um sistema de vistorias explícito e integrado ao trabalho da delimitação das tabancas.

9. No decorrer do projecto, esta estratégia mudou, levando em conta a complexidade das situações locais e o processo de preparação da lei da terra. Um trabalho de conhecimento das realidades fundiárias locais (direitos, manejo, regulamentos, conflitos...) através de estudos de casos que deveria preparar a metodologia de delimitação, serviu também no processo de diálogo com os actores implicados na elaboração da proposta da lei da terra.

10. O projecto encontrou dificuldades na realização do plano de actividades. Para a rede geodésica, o problema essencial foi ligado a verba insuficiente. No domínio da reorganização cadastral, a necessidade de formação e a disponibilidade do material foram determinantes. No caso da delimitação das tabancas e das vistorias, os problemas foram institucionais. O trabalho não podia ser realizado numa escala significativa antes da aprovação da lei. Um outra dificuldade foi de encontrar uma perícia adequada às condições da Guiné Bissau, em particular nos domínios mais técnicos. Enfim o serviço do cadastro é uma administração, ainda de tipo conservadora, com todo o peso que isso significa.

11. O projecto talvez não fosse a forma de intervenção mais adaptada à um trabalho de longo prazo de tipo institucional.

12. Os estudos de caso foram realizados em meios sócio económicos diferentes. Os trabalhos de 1996 e 1997 tiveram recomendações aproveitadas pela Assembleia Nacional na lei de 1998.

13. A metodologia de delimitação consiste em uma sequência de actividades que devem ser executadas para compreender as regras de manejo fundiário tradicional, identificar e delimitar tabancas.

14. No eixo "rede geodésico" a introdução das técnicas de GPS foi primordial. Este sistema é indispensável para melhoria da eficiência dos trabalhos.

15. A reabilitação da rede geodésica é um projecto mais ambicioso. Foi concebido através de uma visão mais prospectiva da criação dum instituto Nacional de geografia, responsável pela produção e actualização dos mapas. No início dos eventos de junho de 1998, faltava proceder à construção de quatro marcos e a leitura georeferenciada de todos os marcos. Esta leitura estava prevista a partir do mês de outubro de 1998, utilizando para isso o GPS de alta precisão. A guerra impediu esta leitura.

16. A informatização do processo de tramitação foi a acção central do eixo "reorganização do cadastro". Mesmo não sendo inicialmente previsto, a actualização dos mapas do atlas foi efectuada a partir de fotos satélites. Os mapas foram entregues no mês de maio de 2001. Já podem ser utilizadas.

17. O serviço do cadastro sofreu da guerra. O material foi quase completamente destruído. O "software" desapareceu. A guerra levou também à destruição do edifício que estava em reforma. Hoje, o serviço do cadastro ocupa um espaço restrito que não é favorável à concentração necessária a recuperação de processos. Também a guerra levou à destruição de uma grande parte dos arquivos.

18. A partir dos meados do mês de outubro 2000, a CEE retomou o seu financiamento com objectivo específico de "reforço da capacidade da Direcção de Serviço nacional de geografia e cadastro no domínio planificação, organização do arquivo carto-cadastral, gestão financeira e dos recursos humanos". Este financiamento permitiu adquirir novos materiais e equipamentos. Depois de algumas tentativas, o processo de recuperação dos autos parece bem definido. Uma brigada móvel entra em contactos sistemáticos com os proprietários. O ritmo de trabalho continua insuficiente.

19. A fiscalização e o imposto fundiário não foram colocados em vigor. Eles dependiam da lei da terra e de seus regulamentos.

Ensinamentos e discussão

1. A delimitação das tabancas tem como objectivo proteger os direitos consuetudinários. As hipóteses são que existem nas tabancas instituições tradicionais, respeitadas e operacionais capazes de manejar os diferentes problemas fundiários.

2. Trabalho de terreno e análise dos estudos de casos mostram que a situação dos direitos tradicionais é bem complexa.

3. O movimento do caju e das pontas modificou fortemente as regras antigas. O caju fecha o espaço. O sistema de plantio mais comum é a associação de caju com o arroz de sequeiro nos primeiros dois anos, levando a substituir o pousio pela plantação permanente, a floresta pelo caju. O sentimento de não ter mais espaço para as outras actividades é forte.

4. Duas tendências podem ser constatadas : fechamento/defesa das terras comunitárias e individualização. Acabou se o tempo em que qualquer um podia ter acesso à terra mediante cerimonia ritual. Os autóctones negam, em regra geral, aos estrangeiros a autorização para cultivar.

5. Em alguns casos, a instalação só é possível mediante venda. Os régulos e os chefes de tabancas podem ter um interesse monetário em conceder a autorização. Esta situação é particularmente forte nas zonas mandjacks e mancanha onde o papel do régulo era diferente. Em outros casos, a autorização é dada com reserva. Algumas vezes, a interdição é total. O território da tabanca é reservado aos únicos residentes ou originários. A interdição pode tocar as actividades de colheita e de cortes florestais.

6. Os poderes dos reis e dos chefes de tabancas podem ser contestados pelas próprias populações, sobretudo os jovens e as mulheres, organizados em associações.

7. Hoje, o jogo fundiário não depende só das autoridades tradicionais. Novas elites associativas, homens políticos, agentes dos serviços técnicos, administração, justiça... têm um papel mais ou menos influentes. A dificuldade reside na justaposição dos poderes. E ilusório acreditar que os poderes políticos modernos vão se substituir aos poderes tradicionais. E ilusório pensar que somente os poderes tradicionais podem garantir em situação de heterogeneidade social uma gestão satisfatória das terras e dos recursos.

8. A coabitação entre diferentes tipos de poderes (tradicionais a diferentes níveis, régulo e chefe de tabanca ; políticos, presidentes de comités; estruturas da sociedade civil, associações, administração e justiça.) é um dado estrutural. Da qualidade desta coabitação depende a validade e a perenidade de todo trabalho relacionado ao fundiário.

Uma análise da lei

1. A nova lei da terra foi aprovada pela Assembleia nacional em 6 de março de 1998. A aplicação da lei não foi efectivamente iniciada devido ao conflito (Junho 1998/ maio 1999).

2. A lei constituiu o conjunto de novas "regras do jogo" para o acesso à terra e aos modos de gestão. Estas regras podem ser resumidas em alguns pontos :

- o direito de propriedade sobre todas as terra pertence ao estado, sendo este o representante do povo guineense,
- os direitos de uso, na sua concepção larga (direitos de gestão, direitos de exploração e de apropriação dos "frutos") podem ser delegados e privatizados pelas colectividades ou indivíduos por duas vias :
 - ✓ reconhecimento dos direitos consuetudinários,
 - ✓ atribuição administrativa, "a concessão".

3. As diferentes entidades, gestores da terra são : governo, municípios, comunidades locais (tabancas e grupo de tabancas), comissões fundiárias, serviços cadastrais e de registo, autoridades marítimas e portuárias para as zonas no seu controle.

4. Duas autoridades novas foram reconhecidas pela lei : as comunidades locais e as comissões fundiárias. As comunidades locais (tabancas ou grupos de tabanca) têm plenos poderes de gestão, de "acordo com os respectivos usos e costumes. Estes poderes aplicam se no conjunto das terras, ocupadas ou não, nos limites históricos. Estes limites devem ser precisados por uma operação de delimitação realizada pelo serviço do cadastro".

5. A lei dá às comissões fundiárias um papel central. Elas devem assegurar a coordenação entre os diferentes intervenientes na gestão das terras. As quatro comissões respeitam a organização administrativa. As comissões fundiárias são nacional (na tutela do primeiro ministro), regionais, de sectores e de secções.

6. Um novo sistema de fiscalização é previsto. Taxas são cobradas pelo serviço do cadastro na realização dos actos. Constituem receitas próprias. Um imposto fundiário anual para todos concessionários será constituída uma receita para o estado. Uma repartição da receita é prevista : tesoureiro público (60 %), comunidades locais (20 %), autoridades administrativas das regiões e dos sectores (10 %), comissões fundiárias (10 %).

7. A criação dum imposto fundiário é um assunto delicado Existiu no tempo colonial e desapareceu desde 1974. Ele tem como objectivo principal incentivar o aproveitamento rápido das terras das concessões e evitar a constituição de vastos espaços subutilizados, do tipo latifúndio.

8. A aplicação da lei vai necessitar regulamentos. Os assuntos que devem ser regulamentados são:

- as competências, a composição e a articulação das comissões fundiárias,
- os critérios de aproveitamento, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável,
- os impostos fundiários (modos de calculo e condições de pagamento),
- o reconhecimento dos direitos consuetudinários,
- a actualização do regulamento do cadastro.

9. A lei da terra permite um esclarecimento e uma regulação das relações fundiárias. A sua aplicação efectiva é desejável e urgente. Necessita arbitragens e decisões do governo.

10. A lei da terra de 1998 reconhece os direitos consuetudinários das comunidades. Para várias comunidades, a delimitação da tabanca concretiza o facto que o espaço será reservado aos membros desta comunidade. Esta posição é de uma certa maneira em contradição com as regras tradicionais e também com o espírito da lei. Esta percepção é preocupante. Como vai ser resolvido o problema das instalações dos "estrangeiros" já existentes ? Como vão ser regularizadas estas instalações ? Vão depender da gestão da comunidade ? Pode haver a possibilidade de expulsão ? Como vão ser organizados os apelos às decisões tomadas ? Existe a necessidade de reflectir na tomada em conta destes espaços e na sua representação. Em resumo, há necessidade que o trabalho de delimitação das tabancas seja incluído num programa mais amplo de gestão dos recursos naturais que ultrapassa o estrito aspecto cadastral e os limites das tabancas.

11. O trabalho de delimitação deve ser integrada num programa mais larga de gestão durável dos recursos naturais. Deve ser pensado também no quadro da descentralização. A dinâmica do projecto mostra a necessidade de articulação entre pelo menos três escalas.

- A tabanca ou o conjunto das tabancas é o lugar das práticas, das adaptações pragmáticas e de gestão.
- sector é o domínio do jurídico, do administrativo.
- regional é o domínio da orientação do desenvolvimento, pensado num plano e traduzido em um esquema director.

A avaliação

1. O projecto "valorização dos recursos fundiários" foi pensado como um projecto preparatório para implementação de uma lei da terra que tentasse preservar os direitos consuetudinários e favorecer um real aproveitamento dos recursos fundiários das concessões.

2. O projecto e sua estratégia foram bem pensados.

3. A partir dos estudos de casos, as equipas do projecto desenvolveram uma reflexão pertinente sobre as condições do uso da terra na Guiné Bissau. A nossa avaliação dos estudos de caso é positiva porque eles fornecem informações de qualidade em particular no inventário e a organização das instituições de base. No entanto, houve falta de espírito crítico no que toca ao seu funcionamento. A visão da harmonia nas comunidades é um pouco idílica. Os estudos de caso não mostraram de maneira clara que a esfera tradicional é atravessada de conflitos de interesse. A gestão tradicional das terras conhece dificuldades. As regras não se aplicam automaticamente. As autoridades não são obrigatoriamente reconhecidas para... os próprios residentes. Mas importante, esta gestão tradicional não consegue resolver os interesses contraditórios entre os diferentes actores "nacionais".

4. As experiências de delimitação propriamente ditas foram insuficientes e ainda pouco produtivas. As comissões fundiárias, como instâncias de regulação, para organizar o conjunto dos actores implicados no jogo fundiário não foram testadas.

5. A avaliação do projecto deve ser feito em função dos resultados esperados :

- uma maior segurança dos direitos fundiários tradicionais
- um instrumento cadastral simples e eficiente,
- um melhoria qualitativa e quantitativa do aproveitamento das concessões privadas.

6. O projecto inscreve-se numa continuidade de trabalhos e de reflexão. As suas opções traduzem as experiências no domínio fundiário dos 25 anos de independência. A lei de 1998 é um avanço incontestável Neste sentido o resultado de uma maior segurança dos direitos fundiários foi parcialmente atingido.

7. Usamos a palavra parcialmente, porque a lei ainda não tem regulamentos definidos, em particular em torno do papel das comissões fundiárias e as condições de imposição. Usamos a palavra parcialmente porque o serviço do cadastro precisa ainda afinar a metodologia para uma aplicação sistemática da lei. Levar os estrangulamentos deste dois pontos (regulamento e metodologia) é necessário para iniciar um trabalho cadastral sistemático que é também cujo vimos a base de uma recuperação mais rápida dos processos.

8. Não se pode dizer que o cadastro tornou-se um instrumento simples e eficiente. A guerra piorou as coisas. Hoje o serviço e o projecto são mobilizados para a recuperação dos processos cadastrais

9. O último dos resultados esperados "melhoria qualitativa e quantitativa do aproveitamento das concessões privadas" não foi atingido.

10. Em resumo, a avaliação é partilhada. No domínio da reflexão e do quadro teórico político o avanço é incontestável, atestado pela lei. Mas este avanço não tem prosseguimento nem regulamento. No domínio da metodologia a avaliação mostra as limitações, mas também indica as principais pistas de trabalho. O ritmo é insuficiente.

Perspectivas

1. Um política de valorização dos recursos fundiários não pode se limitar a uma única delimitação. Uma acção cadastral deve fornecer um quadro jurídico e traduzir opções para a gestão da terra. É só um elemento de uma política global de gestão dos recursos naturais que deve traduzir-se em:

- planos de desenvolvimento sectorial, mas também regionais,
- definição de um esquema de afectação dos recursos,
- operações de instalação de migrantes ou de ponteiros realistas e respeitando regras de manejo durável dos recursos em contrapartida ao direito de uso,
- investimentos de protecção e conservação dos recursos (luta antierosiva, conservação das águas e dos solos...),
- políticas de intensificação dos sistemas de produção para afrontar o crescimento demográfico.

2. São estas opções que devem dar vida às comissões fundiárias. Compostas de representantes da administração, dos chefes tradicionais, dos representantes da sociedade civil e dos serviços do estado, em particular o cadastro, mas também agricultura, justiça, meio ambiente... devem pensar na regras de uso da terra, dar parecer à utilização e ocupação dos espaço rural, validar os pedidos de concessões e solucionar os conflitos.

3. Devem ser articuladas com os mecanismos de descentralização, levando em conta as práticas locais. Ao nível da região, um esquema de ordenamento territorial é necessário para afectar às terras para o conjunto das actividades rurais : terras agrícolas, corredores e pastos, zonas protegidas e turísticas, zonas de biodiversidade. Ao nível das tabancas, os territórios devem ser delimitados e a afectação das terras deve ser organizada em verdadeiros "planos de afectação e de ocupação dos solos". Com o tempo, estes planos poderão servir de base para a organização de cadastro ao nível da morança ou do fogão.

4. O trabalho de delimitação, que poderíamos chamar de clarificação fundiária deve acompanhar, na medida do possível, as acções de planeamento . Nesta altura o ideal seria que o trabalho de delimitação fosse integrado num programa global de manejo dos recursos naturais Este programa global fica a definir.

Algumas opções

1. Perante estes elementos, três opções podem ser apresentados.

2. A opção 1 é parar o projecto no dia 15 de outubro de 2001 e esperar a definição do programa global de gestão dos recursos para definir com precisão o papel do Serviço do Cadastro. Mas esta opção é difícil levando em conta a situação actual do cadastro. As actividades de recuperação dos processos avançaram muito pouco. Seria de muito risco deixar o cadastro e os seus arquivos numa situação perigosa para o futuro.

3. Nesta perspectiva, uma opção 2 é de centrar todas as actividades na recuperação dos processos no período de um ano. A ideia seria de organizar uma campanha de recuperação sistemática aproximando o cadastro dos seus clientes. Dois caminhos seriam possíveis : a criação de brigadas móveis que sistematicamente visitariam todas as concessões (opção 2.1) ou a deconcentração do serviço pela implementação de delegacias regionais. Esta opção nº 2 não consolidaria o trabalho realizado pelo projecto na elaboração. Numa primeira estimativa o custo necessário seria equivalente ao deis programa do período do 15 de outubro 2000 até o 14 de outubro 2001, mais ou menos 120 000 euros.

4. Uma terceira opção é mais ambiciosa. Organiza-se em três partes :

- a recuperação dos processos, mas apoiando-se na criação de 3 delegações regionais .
- uma operação piloto em dois sectores onde se constituiria "comissões fundiárias provisórias" e onde se tentaria examinar as condições de trabalho entre estas e o serviço de um lado e de outro lado as articulações entre elas (apelo, tarefas diferenciadas.).
- um apoio a assembleia e ao governo para a elaboração dos regulamentos.

O custo dessa opção passa a mais ou menos 175 000 euros.

5. Esta opção é mais ambiciosa. É arriscada. Ela ultrapassa as únicas competências do cadastro e necessita coordenação com a assembleia e outros serviços do Estado, mas prepara de maneira, clara o futuro e a implementação da lei da terra

6. Se esta opção 3 é decidida, propomos que os trabalhos de experiência piloto e de apoio ao regulamento da lei sejam concluídos antes da estação chuvosa do ano 2002, quer dizer entre o 1 de novembro e 30 de junho. Esse calendário apertado deveria dar um ritmo às tomadas de decisões e à realização dos trabalhos, problemas de ritmo que já apontamos como uma forte limitação. Uma missão de audit, realizada pela CEE no decorrer do mês de maio poderia verificar a realidade dos trabalhos.

7. O georeferenciamento da rede geodésica se faz objecto de uma opção complementar

Recomenda-se um processo prudente, passo a passo. A ideia seria propor três etapas :

- Uma formação ao uso do GPS no exterior de um dos quadros (engenheiro geodesta).
- Um georeferenciamento mínimo da rede através da mobilização de uma perícia de qualidade.
- Uma densificação a ser realizada posteriormente pela equipe geodesta. Não poderá mobilizar meios e capacidades humanos desproporcionais aos meios disponíveis, às competências do cadastro.

O custo desta opção e aproximadamente de 165 000 euros.

Introdução

Durante o período de 29 de julho a 30 de agosto de 2001, uma missão composta pela senhora Aimé Leonilda e pelos senhores Pescay e Tonneau, permaneceu na Guiné Bissau de acordo com o calendário seguinte :

- Senhor Tonneau permaneceu durante toda a missão,
- Senhora Aimé permaneceu de 6 de agosto até 30 de agosto,
- Senhor Pescay permaneceu de 8 de agosto até 30 de agosto.

Esta missão foi encarregada da avaliação do projecto "Nº 7 ACP GUB 035. Valorização dos recursos fundiários na Guiné Bissau".

Os termos de referencia estão apresentados no anexo 1, Conforme o sentido da interpretação(anexo 2), a missão privilegiou uma análise prospectiva do projecto e preparou algumas propostas de continuidade do trabalho na perspectiva de um possível financiamento no quadro do 9 a FED. Recomendações foram feitas para orientar os trabalhos do projecto na fase atual. Estas orientações foram apresentadas e aprovadas pelos técnicos da CEE que acompanharam o projecto, tanto em Bruxelas como na Bissau.

A missão gostaria de agradecer as autoridades Guinéenses e a delegação da CEE pelo apoio e disponibilidade que elas manifestaram durante o decorrer da missão. Merecendo um maior reconhecimento as equipes do Projecto da Direcção Nacional do Cadastro, o pessoal do Ministério da Agricultura e das Finanças pela dedicação e interesse .A organização da missão respeitou o seguinte calendário :

A primeira semana foi dedicada a uma discussão com os diferentes parceiros para entender o quadro lógico do projecto e estabelecer algumas hipóteses de trabalho. Esta primeira fase foi concluída no dia 6 de agosto numa reunião que definiu em detalhes o programa da missão.

O período de 7 de agosto até o 20 foi dedicado às visitas de terreno para estudar a situação fundiária da Guiné Bissau, tomando em conta as recentes evoluções, e depois analisar em detalhes as actividades realizadas pelo projecto no que concerne à delimitação das tabancas e das vistorias. Os estudos de casos previstos não foram realizados, de facto, tinham sido propostos sem conhecer que tais estudos faziam parte da metodologia desenvolvida. A missão aproveitou e avaliou os trabalhos já realizados e verificou a pertinência destes.

Os 10 últimos dias foram dedicados às discussões em torno de um programa amplo de legalização e aproveitamento das terras na Guiné Bissau depois da promulgação da lei da terra , à definição das acções do projecto "valorização dos recursos fundiários na Guiné Bissau" nessa perspectiva, numa fase de transição que começara em outubro de 2001 e à redacção parcial do relatório provisório.

O relatório apresenta em sua primeira parte o projecto e as suas actividades entre 1996 e 1998 e a partir do mês de outubro de 2000. Esta apresentação tenta respeitar o quadro lógico da Comunidade Europeia.

A segunda parte tenta tirar lições e propor elementos de discussão e de avaliação em dois níveis :

- pertinência da concepção do projecto perante a situação fundiária na Guiné Bissau. A análise tenta levarem conta as fortes evoluções nos últimos anos ;
- "capacidade, competências e saber" manifestados pelo projecto para implementação das acções previstas no decorrer do projecto e numa perspectiva de continuidade.

O resultado desta análise permite propor orientações para os regulamentos da lei da terra e para uma política integrada de manejo dos recursos naturais na Guiné.

A terceira parte contém elementos de proposições de um programa de "Valorização dos recursos fundiários na continuidade da promulgação da lei da terra". Esta parte define também as acções que poderiam desenvolver o projecto numa fase de transição.

O projecto

1.1. Gênese e antecedentes do projecto

1.1.1. Alguns elementos sobre a Guiné Bissau, a descentralização e a gestão dos recursos naturais

A Guiné Bissau é situada na costa Ocidental de África, com uma população de aproximadamente um milhão e duzentos mil habitantes e uma superfície de 36 125 km².

Tem duas estações, a da seca, que vai de Novembro a Maio e a das chuvas de Junho a Outubro.

As potencialidades agrícolas são grandes. Os principais sectores da economia são a agricultura (cereais, cajual), a pecuária, as florestas, a pesca e o turismo. Existem também possibilidades de exploração do fosfato. Apesar destas potencialidades, a Guiné Bissau é considerada um dos países mais pobres do mundo (PNUD-2000).

A Constituição de 1984 da República da Guiné Bissau, revista em 1993, no seu artigo 7, define a política de descentralização : «No quadro da sua estrutura unitária e da realização do interesse nacional, o Estado da Guiné Bissau promove a criação e apoia a acções colectivas territoriais descentralizadas e dotadas de autonomia nos termos da lei.» .Em 1996, os órgãos legislativos competentes aprovaram as seguintes leis de Nos. 2/96, que estabelece o Regime de Criação de Municípios; 3/96, que cria as Autarquias Locais; 4/96, que cria Municípios e estabelece os Respective Limites; 5/96, que visa a Organização Político-Administrativa do Território e 8/96, que Visa a Autonomia Financeira e Patrimonial das Autarquias. Em 1998, foi aprovado e promulgado a Lei da Terra.

Com excepção da lei da terra, todas as outras leis precisam ser actualizadas. A lei da terra necessita ser implementada.

O país viveu recentemente um conflito político-militar que durou onze (11) meses, de Junho de 1998 a Maio de 1999, com maior concentração na capital - Bissau - mas com consequências em todo o território nacional.

Foi governado no período pós-conflito, por um Governo de Unidade Nacional (GUN), de Fevereiro de 1999 a Fevereiro de 2000, resultante do acordo de Abuja, entre as partes opostas.

Foram realizados eleições legislativas e presidenciais entre Novembro de 1999 e Janeiro de 2000.

Todos os órgãos de soberania saídos das eleições estão em funcionamento, a Assembleia Nacional Popular, o Governo e a Presidência da República, com inclusão dos Tribunais que não resultaram do mesmo processo.

1.1.2. O fundiário na Guiné Bissau : uma abordagem jurídico-histórico¹

1.1.2.1. Legislação fundiária em Guiné Bissau

Durante o período colonial, ainda em 1856 Portugal aprovou a sua primeira lei regulando as concessões de terras.

Os princípios desta lei fundamentalmente foram seguidos até 1974, onde diziam que quando uma porção de terra fosse alotada seria em forma de concessões sujeitas a determinadas condições das quais teriam que ser usadas no espaço de 5 anos e poderiam ser retiradas sem compensação alegando razões de utilidade pública.

Em 1919, o direito do povo indígena às respectivas terras foi protegido pelo menos no papel através de um regulamento Administrativo da Guiné, dizendo que as terras ocupadas pelos nativos não podiam ser dadas em concessão.

Se fosse necessário fazer expropriações então os nativos ocupando as terras teriam que ser indemnizados e permitidos a mudar para uma outra terra com as mesmas aptidões e potencialidade.

Em 1938, o Regulamento Administrativo da Guiné Portuguesa permitiu a definição das áreas reservadas para as populações indígenas (autóctones), reforçando que as respectivas terras deveriam ser utilizadas através de uso e da aplicação da lei tradicional.

Um decreto de 1945 nunca entrou em vigor.

Em 1961, o decreto nº 43894 dividiu a terra em três categorias. As terras pertencentes à Classe 1 eram Urbanas e periféricas, sob o controle das autoridades municipais. As terras da Classe 2 eram terras ocupadas pelos diferentes grupos étnicos e eram utilizados segundo os respectivos costumes. As terras de Classe 3 englobavam todas as outras terras e estavam disponíveis para serem concedidos nas zonas rurais.

Através deste decreto toda a terra era propriedade do estado e era concedida para direito de uso condicionada ao seu aproveitamento e utilização. Este decreto também propiciou um sistema de registro de terras no Ministério da Justiça.

Depois de uma longa guerra de independência nacional, proclamada em setembro de 1973, para evitar situações de "vazio jurídico", a lei nº 1 de 1973 afirmava que toda a legislação colonial deveria continuar a ser aplicada até que fosse modificada na sua utilização, em casos específicos. Para o fundiário, a nacionalização de todas as terras foi definida. O decreto de 1961 ficou em vigor até 1998, apesar de algumas contradições que analisaremos no decorrer do trabalho.

Em 1984, a nova constituição instituía no seu artigo 12 três tipos de propriedade :

- A propriedade do estado, o património comum de todo o povo,
- A propriedade cooperativa, organizada numa base livre e afectando a exploração agrícola, a produção de artigos de consumo, artesanato e outras actividades a serem fixadas pela lei,

¹ Esta parte foi redigida a partir de um trabalho de David Vera Cruz (1993), apresentado em anexo nº 9

A propriedade privada que se aplica a tudo que não seja do Estado. Por definição, as propriedades do estado compreendiam o solo, o subsolo, as águas e os recursos minerais. O uso privado podia ser concebido através dum processo de tramitação.

1.1.2.2. Processo de tramitação

Este processo de tramitação não mudou fundamentalmente (ver anexo 3). A Direcção de Topografia e Cadastro é responsável por toda a informação e produção de mapas cadastrais rurais e trata do pedido de concessões por parte da iniciativa privada. O interessado apresenta o esquema do local escolhido. Se o terreno for superior a 30 ha, será necessário apresentar um plano de utilização da respectiva propriedade. A DTC envia para o local um topógrafo que irá confirmar as informações fornecidas e dar procedimento à localização e medidas provisórias deste no mapa topográfico (escala 1:50.000). O conjunto dos documentos são apresentados em um auto a Direcção de Topografia e Cadastro(DTC), acompanhado de um pedido formal de concessão ao Ministério dos Equipamentos Sociais. Se nenhum problema se apresentar durante este processo, é publicado um edital, que é uma notícia formal de que um pedido de concessão está em processo, este é distribuído em locais públicos incluindo a sede do sector onde a concessão está localizada. Este processo é importante, pois permite a terceiros requerer contra o pedido de concessão e reclamar através das vias competentes. Se não houver nenhuma objecção num prazo de 30 dias, dá-se uma licença de ocupação provisória passada pelo Ministério das Obras Públicas e o interessado pode começar a utilizar a sua terra. Ele tem de 3 a 5 anos para desenvolver essa concessão. Findo este período, faz-se a inspecção da concessão (vistorias ou autos de justificação para concessão). Se for satisfatória, uma demarcação definitiva dos limites da concessão é feita e é passado um título de propriedade cujo original é enviado para o conservatório (registro de Terras) para ser registrado (Ministério da Justiça).

Este processo estava ainda em vigor no início do projecto. Estava apresentado no regulamento "dos registos de cadastro do direito a utilização da terra" (anexo 4). Este processo foi modificado pela lei de 1998.

1.1.3. O modelo das pontas

1.1.3.1. Breve historial

A historia agrária da Guiné Bissau é uma historia original na África ocidental. Esta originalidade reside na "concessão" ou pontas, propriedades rurais detidas por populações não autóctones. As primeiras pontas surgem nos meados do século 19, na zona sul do país, com base na monocultura do amendoim. Conflitos com os autóctones, guerras entre etnias ou ainda a concorrência com a Índia, fizeram que o número de ponteiros, que era de mais de uma centena, diminuísse para menos da metade.

Este número volta a crescer após a guerra de pacificação (1936), mas com assentamentos no leste e no norte. Voltou a estagnar durante a luta de libertação e após a independência porque a Constituição da jovem república exclui a propriedade privada.

As concessões coloniais se assemelham as feitorias significando zonas de controle comercial e neste caso também agricultura mantendo uma forte interacção com a população local, através de disponibilidade de insumos, de contratação de braços de trabalho, de doação às populações de parcelas para cultivo sazonal, de crédito e de comércio de produtos de primeira necessidade e da produção local.

Esta hipótese justifica o equilíbrio do relacionamento entre ponteiros da era colonial, detentores de grandes concessões, e os autóctones.

Em 1986, promove-se a liberalização económica. Competitividade e privatização eram as palavras de ordem. No sector rural, esta política se traduz em incentivos a uma agricultura dita comercial e moderna. O modelo pode ser classificado de brasileiro. Pessoas privadas ou sociedades detêm concessões fundiárias e desenvolvem uma agricultura intensiva, aberta ao mercado. Podem mobilizar créditos e competências para responder às necessidades deste mercado, criar empregos e produzir divisas para o país.

O movimento foi favorecido pelo desenvolvimento da "cadeia produtiva" do caju, deixado pelo Moçambique em guerra. No mercado internacional, controlado pela Índia, os produtores da Guiné Bissau tomaram o lugar dos Moçambicanos. A Índia tornou-se o primeiro parceiro comercial da Guiné com 52 % das exportações (Chéneau Loquay, 1995).

O movimento foi também favorecido pela ideia de redução do corpo dos funcionários do estado. Inicia-se então o que foi qualificado de "corrida para terra". Alguns números permitem avaliar o movimento.

1.1.3.2. Áreas, distribuição geográfica e aproveitamento

Em 1997, foram identificados cerca de 6000 processos de pedidos de concessão. A metade destes são do período colonial 3097. Uma boa parte também, são terrenos urbanos. Em 1992, Espinosa contava 2197 pontas, cuja metade, cerca de 1000 tinham sido criadas entre 1985 e 1992.

Em 1991, as concessões registradas representavam mais de 300.000 ha com uma média de 136,1 ha por ponta, com grandes disparidades a nível regional e mesmo sectorial. Estas concessões equivalem a 27% da área de produção agrícola do país e 9% da superfície total da Guiné Bissau. 5,1% dos ponteiros detêm 62,4% da área total das concessões.

A relação superfície geográfica da zona/ponta indica que a concentração dos ponteiros é particularmente forte ao redor de Bissau (40%), se distribuindo seguidamente quase de forma igual no sul (10%), no leste (9%) e no norte (8%) (cf. mapa nº 1). Contudo a distribuição geográfica das pontas revela que o leste, zona de pastoreio por excelência, arrecada concessões com maiores áreas e detém 45% da área total das concessões, mas o norte possui maior número de ponteiros.

Justificado pela grande ausência de ponteiros, por certas pontas englobarem zonas improdutivas e os equipamentos serem ausentes ou ultrapassados ressaltava a preocupação particular de saber se as grandes concessões muito pouco aproveitadas ou em abandono progressivo não constituem espécies de reservas de terra para uso destinado a obtenção da mais valia no sentido de possível especulação fundiária.

Havia um risco de criação de uma classe de latifundiários. De fato, um estudo do MDRA (Pereira et al, 1992) demonstrava que só perto 5 % das terras concedidas (ou mais exactamente sujeito a um processo de concessão) eram cultivadas. Estes números podem ser discutidos, pois levam em conta as antigas concessões cujo aproveitamento não dependia directamente dos ponteiros (sistema de feitorias comerciais). Mesmo com esta reserva, a intensificação era muito fraca, apesar de que a maioria dos créditos (75 % de 1984 até 1991) foram afectados aos ponteiros.

Quadro nº1 : Tipologia dos ponteiros

Excluindo os proprietários do tempo colonial desaparecidos, os ponteiros registados contavam-se em 1991 de 2.211 com pouco mais de 1.200 exercendo de facto a actividade. Os processos na sua globalidade faziam mais de seis mil.

Existem dois tipos de concessões : aquelas registadas oficialmente e as outras com vínculo jurídico costumeiro e ou fazendo valer o princípio do efectivo uso da terra, aliás, consagrado na lei da terra.

A posse do título de propriedade ou concessão registada como critério de identificação esconde a dinâmica de inúmeras explorações agrícolas que o fardo processual da legalização obriga a estar na situação irregular, assim como a extensão da concessão não define o pequeno do grande proprietário senão sob a base do aproveitamento real das áreas concedidas.

De entre os proprietários e com base nos critérios : áreas aproveitadas, saber fazer, títulos herdados, tipo de investimento e visão estratégica de valorização da concessão, chegou-se a 7 grandes famílias de ponteiros :

- ponteiros por tradição familiar persistindo na transformação de cana-de-açúcar como actividade principal;
- sociedades internacionais de exploração agrícola com investimento de capitais estrangeiros, explorando o conjunto dos recursos da concessão (solo, madeira etc.);
- exploração de proprietários estrangeiros combinando a fruticultura e o comércio de produtos alimentares fora da área, sendo que esta é a actividade principal;
- concessões de tecnocratas membros da classe políticos e estrangeiros, representados por grandes extensões de terras pouco aproveitadas e em progressivo abandono;
- exploração agrícola quer dos técnicos quer de cidadãos com uma estratégia de valorização progressiva numa visão produtiva para o mercado;
- explorações agrícolas emergentes da transformação de parcelas familiares em propriedade individual;
- ponteiros cujas concessões estão perfeitamente abandonadas desde o fim do período colonial ou logo após a obtenção de título de propriedade na era da liberalização.

O investimento não foi à altura do crédito concedido. Em 1992 podia se listar 19 tractores e 142 charruas para todas as pontas da Guine Bissau. O crédito serviu mais para aquisição de meios de transportes colectivos ou individuais. A possessão da terra continua sendo um elemento de prestígio e de status

A decisão de suspender os créditos foi tomada em 1991 mais o risco de criar latifúndios permaneceu. Este risco era grande, pois a concessão não tinha custo. A interpretação errónea da lei sobre o domínio publico fez com que os ponteiros deixassem de pagar impostos fundiários. A propriedade de superfície importante podia ser conseguida sem custos.

Uma análise económica mostrava também a necessidade de limitar o tamanho das concessões em função do que podia ser realmente aproveitada. O mesmo estudo do MDRA mostrava que os ponteiros mais pequenos eram os mais activos

1.1.4. Um contexto de crise

Em face de este surto, o estado guineense estava desprevenido. O serviço do cadastro não tinha condições para responder rapidamente aos pedidos de concessão nem para actuar como regulador na aplicação da lei da terra de 1961. Faltava recursos humanos e materiais.

O processo de tramitação é complexo. Em particular, a lei previa uma consulta prévia das comunidades (comité de tabancas) antes da concessão. Um terreno não pode ser atribuído sem o acordo com a comunidade. Mas o domínio do escrito é estranho aos produtores, às comunidades e aos seus representantes. Um acordo pode ser dado por um representante sem ter discussão na aldeia, pode ser dado na base dos princípios gerais sem medir exactamente as implicações em termos de superfície ou de obrigações. Só o acto contraditório e público permite esclarecer os engajamentos.

Um outro ponto está ligado a vistorias para verificar o aproveitamento do terreno, este aproveitamento era codificado pela lei. O objectivo das concessões é claramente produtivo e o estado não pode aceitar que parte do território rural seja apropriado para fins de especulação. Dentro do processo de tramitação estes passos são essenciais e não podem ser só formais. Devem ser acompanhados de uma verdadeira acção de sensibilização e de informação.

O serviço do cadastro tinha dificuldades em aplicar a "lei". Além disso, o decreto traduzia uma percepção restrita do espaço rural e das actividades do sector dito tradicional. A lei considerava três classes de terra. Mas a distinção não levava em conta que as comunidades rurais têm sistemas de produção diversificadas onde a agricultura é só um elemento. As actividades ligadas à pecuária, a caça, a madeira e o carvão são realizadas nestas terras de terceira classe. Enfim estas terras representam as reservas para a instalação dos "filhos", sabendo que o crescimento da população (2%/ano) conduz, na ausência de uma intensificação dos sistemas, a um aumento da superfície cultivada de 100 % cada 20 anos.

1.1.5. Os antecedentes

A partir desta análise, os serviços do cadastro, já em ligação com o Ministério da Agricultura definiram algumas linhas de trabalho :

- desenvolver capacidades institucionais do cadastro para de um lado responder aos pedidos de concessão e de outro lado realizar fiscalização e vistorias para que as concessões sejam realmente produtivas em benefício de todos,
- fazer reconhecer os direitos das comunidades ao acesso a terra.

Estas orientações foram à base de um projecto de apoio institucional, denominado de SAAT (Serviços de apoio e assistência as tabancas) que queria delimitar as tabancas para garantir os direitos das comunidades em particular para os terrenos de terceira classe.

Este projecto teve dois efeitos. Garantiu ao serviço do cadastro uma capacidade mínima de intervenção, mas, sobretudo foi a base e o suporte de uma discussão geral, algumas vezes polémica que permitiu estabelecer as grandes linhas do projecto "valorização dos recursos fundiários" que foi aprovado em outubro de 1994.

Toda a reflexão levava em conta a complexidade dos problemas a resolver, tanto do ponto de vista social (proteger as áreas comunitárias, disciplinar a concessão de terra..), jurídico (legalizar as propriedades, resolver os conflitos, garantir o aproveitamento), fiscal (promover a liquidação e a cobrança das taxas, rendas e foros), institucional (colaborar com os serviços do estado na perspectiva da descentralização).

O documento do projecto inscreve-se na continuidade desta reflexão e aponta os problemas a resolver :

- as bases técnicas dos serviços do cadastro são insuficientes para ter um instrumento de cadastro actuante, em particular a rede geodésica é inviável
- o carácter precário dos direitos das comunidades é fonte potencial de conflitos entre tabancas e ponteiros. Por outro lado um número pequenos de ponteiros não tem usufruto da propriedade. Esta insegurança fundiária não contribuía a um manejo sustentável dos recursos.
- o controle do aproveitamento das concessões agrícolas é inexistente. Por outro lado não há um sistema de taxas.

1.2. Concepção do projecto

1.2.1. Objectivos do projecto e resultados esperados

O projecto tinha por objectivo a realização de acções técnicas preparatórias para uma legislação fundiária e a elaboração dos instrumentos da sua aplicação. O objectivo era de aumentar a legitimidade e a segurança da propriedade fundiária, enquanto se espera dispor de um quadro legal definido numa grande negociação com os diferentes elementos da sociedade civil.

Os resultados esperados eram :

- um instrumento cadastral simples e eficiente,
- uma maior segurança dos direitos fundiários tradicionais,
- um melhoria qualitativa e quantitativa do aproveitamento das concessões privadas.

Outros efeitos indirectos esperados estavam ligados a um manejo sustentável dos recursos naturais.

1.2.2. Actividades previstas

Para atingir estes objectivos, as actividades seguintes foram previstas :

- reabilitar a rede geodésica,
- restructurar os serviços,
- formar os técnicos na perspectiva da constituição de um gabinete privado,
- estabelecer uma metodologia de delimitação das tabancas,
- registrar os direitos das tabancas,
- vistoriar as concessões,
- definir um sistema de taxas fundiárias

O projecto tinha uma duração de três anos. Um comité piloto devia acompanhar o projecto. Este comité seria composto por representantes da CEE, dos ministérios da agricultura, das finanças e dos equipamentos sociais.

O projecto foi aprovado em outubro de 1994. Iniciou-se efectivamente com a chegada da assistência técnica, em abril de 1996. Algumas condições se fizeram importantes.

Eram ligadas a :

- um acordo inter institucional entre os diferentes ministérios. Este acordo se concretizou com a continuidade dos trabalhos de um grupo informal, agrupando varias competências e trabalhando em estreita inter-relação com a comissão da terra
- uma vontade política do governo em aplicar a regulamentação existente (em particular as taxas...).
- uma interrupção da distribuição de novas concessões até a promulgação da nova lei da terra.

O projecto na sua definição tinha objectivos prudentes. O carácter "preparatório" é claramente definido. A complexidade da situação levava a propor um processo de realização progressivo para modificação do quadro jurídico a partir do reforço dos instrumentos cadastrais.

1.2.3. Meios previstos

O projecto teve um orçamento de 1 250 000 ecus (euros), que foi completado por um adendo de 250 000 ecus, totalizando 1 500 000 ecus.

Estes meios eram destinados principalmente :

- à assistência técnica um montante 620 000 ecus (50 000 para avaliação) sendo 41,5 % do total,
- à rede geodésica um montante de 265 000 ecus sendo 17,5 % do total,
- à delimitação dos territórios um montante de 270 000 ecus sendo 18 % do total,
- à reorganização do cadastro um montante de 250 000 ecus sendo 16,5 % do total,
- às vistorias e impostos fundiários um montante de 100 000 ecus sendo 6,5 % do total.

Com os documentos em nossa possessão ficou difícil conseguir uma outra repartição para distinguir investimentos e funcionamentos. Mas devemos salientar que neste funcionamento os prémios (salários ?) aos agentes representavam uma parte importante. Esta decisão era justificada pelo fracos salários da função pública (em torno de 25 000 francos CFA) mais criam uma certa ambiguidade sobre o papel real do projecto na sua relação com o serviço do estado.

De facto a porcentagem dos salários para o actual "devis-programa" (15/10/00-14/10/01) chega a 61 % do funcionamento total. A notar que houve um aumento significativo dos salários (mais de 100 %) no "devis programa" actual para por em conformidade estes com as regras adoptadas nos outros projectos financiados pela CEE na Guiné Bissau.

1.3. Estado de realização

1.3.1. Estratégias de implementação

1.3.1.1. Visão inicial do projecto

O plano de actividades do projecto foi apresentado em setembro de 1996. Ele apresenta "considerações gerais para o desenvolvimento dos recursos fundiários". Estas considerações podem ser considerados como uma releitura do contexto, dos problemas e dos objectivos do projecto.

Este documento precisa as dificuldades e explicita sobre alguns temas a posição do projecto no seu início. De maneira, um pouco desorganizada, ele aborda sucessivamente o processo de tramitação e de legalização das concessões e as actividades do serviço de cadastro neste processo.

Através dos comentários se pode identificar as perguntas feitas pelo projecto no seu início e as grandes linhas de uma estratégia que necessita ser identificada no decorrer do projecto.

Segundo o documento, o processo de tramitação é pesado. Comporta muitos passos. Mesmo se a concessão provisória é eliminada, a sua simplificação não será fácil. De facto, é, sobretudo uma modificação do ritmo de implementação do processo que deve ser procurado. O processo deve ser mais dinâmico.

Para isso três vias são propostas. A primeira é a informatização que permite obter em tempo real uma informação actualizada. Permite também uma classificação segundo diferentes indicadores : locais, estado do processo, nomes dos requerentes, área requerida...

A segunda toma em conta que os requerentes são o motor da legalização. Porém eles tem um profundo desconhecimento da tramitação do processo, o que implica na descontinuidade do pedido. *A informação e a sensibilização são necessários.*

A terceira postula que a concessão deve acompanhar as reais capacidades de investimento e pode ser progressiva. Para obter a sua concessão, um produtor tem que ocupar de maneira permanente 50 % da área requerida durante os cinco primeiros anos depois da licença provisória. Quanto maior é a área da licença, mais tempo é necessário para realizar as benfeitorias. A ideia era dinamizar o processo e acrescentar as áreas na medida do aproveitamento.

Um outro ponto levantado é o problema dos direitos consuetudinários e do reconhecimento destes direitos. A legalização destes direitos não é discutida. É a maneira de fazê-lo que é estudada. Há necessidade de encontrar um equilíbrio entre o rigor necessário (documento tem força de lei) e o realismo (magnitude dos trabalhos e custos).

Por exemplo, em uma unidade cadastral "moranga ou fogão" implica um detalhamento que o serviço do cadastro não é capaz de fornecer, nem será capaz de fornecer rapidamente. A opção é reconhecer os direitos da comunidade no seu conjunto, considerando que há uma gestão fundiária local suficiente. A tabanca é assim considerada como uma propriedade mãe que poderá ser dividida em função das necessidades futuras.

Estas considerações distinguem dois tipos de trabalho a fazer. A legalização dos processos pendentes e a manutenção do cadastro. A legalização dos processos pendentes poderia ser feita na base de uma região, onde de maneira sistemática tentasse resolver todos os problemas de uma só vez : delimitação das aldeias, reconhecimento dos limites das concessões, tratamentos dos conflitos, decisão de uma comissão de atribuição ou de adjudicação, elaboração de um atlas de cadastro, distribuição de documentos de propriedades...

Depois deste trabalho sistemático haveria a necessidade de responder as demandas individuais e de actualização do cadastro para acompanhar as operações normais : heranças, vendas, criação de novas concessões.

1.3.1.2. Estratégia

Estas considerações ainda são preliminares. Traduzem uma reflexão ainda em andamento, mas esclarecem a estratégia proposta.

A estratégia do projecto foi baseada na realização de uma campanha cadastral sistemática, prevista para começar a partir de janeiro de 1997. Esta campanha deveria mobilizar os instrumentos e metodologia preparados no primeiro ano do projecto, a saber, uma rede geodésica em funcionamento, uma proposta de tramitação renovada, uma metodologia de delimitação das tabancas, um sistema de vistorias explícito e integrado ao trabalho da delimitação das tabancas.

No decorrer do projecto, esta estratégia mudou, levando em conta a complexidade das situações locais e o processo de preparação da lei da terra.

Um trabalho de conhecimento das realidades fundiárias locais (direitos, manejo, regulamentos, conflitos...) através de estudos de casos que deveria preparar a metodologia de delimitação, serviu também no processo de diálogo com os actores implicados na elaboração da proposta da lei da terra.

O projecto organizou as actividades em quatro eixos :

- rede geodésica,
- organização ,do cadastro
- delimitação das tabancas,
- vistorias cadastrais e taxas fundiárias.

Para a programação de cada um dos eixos, o projecto mobilizava uma competência exterior prevista no contrato da assistência técnica.

1.3.1.3. Dificuldades na realização do plano de actividades.

Pôde-se constatar uma grande continuidade na implantação da estratégia do projecto. Os diferentes relatórios, em particular do assistente técnico, mostram isso. Porém, o projecto conheceu alguns atrasos em relação ao calendário previsto. Estes atrasos atingiram mais ou menos 1 ano. As causas foram diversas. No domínio da rede geodésica, o problema essencial foi ligado a verba insuficiente. O orçamento era manifestamente subestimado. No domínio da reorganização cadastral, a necessidade de formação e a disponibilidade do material foram determinantes.

No caso da delimitação das tabancas e das vistorias, os problemas foram institucionais. O trabalho não podia ser realizado numa escala significativa antes da aprovação da lei. Mas este atraso foi utilizado para enriquecer a reflexão da comissão da terra e para formar os membros da equipe sobre as dificuldades de delimitação das tabancas.

Um outra dificuldade foi de encontrar uma perícia adequada às condições da Guiné Bissau, em particular nos domínios mais técnicos. Já é difícil identificar com precisão os materiais adaptados na Europa. O progresso deste material e dos métodos em particular informático é espectacular. Mas exige uma formação permanente. O fato das consultorias serem feitas em inglês dificultou o diálogo. As decisões ligados aos equipamentos ou aos pedidos de prestações não foram feitas com todo o rigor necessário. É a principal constatação do relatório de cartografia realizada pela sociedade I-Image Consult.

A missão constatou que a digitalização dos mapas não seria necessário. Portanto seria apresentado como uma acção prévia, a qualquer uso. Esta constatação pode ser estendida aos trabalhos da rede geodésica. De facto, como muitas vezes, houve uma certa tendência à modernidade sem levar em conta as condições específicas da Guiné Bissau.

Enfim o serviço do cadastro é uma administração, ainda de tipo conservadora, com todo o peso que isso significa. A necessidade de fazer evoluir a instituição era identificada : privatização ou criação de um instituto geográfico nacional com maior autonomia de gestão foram questões levantadas, mas pouco trabalhadas. O ritmo do trabalho é sempre um problema entre as exigências de um projecto com meios importantes, mas de duração limitada e de uma instituição que trabalha ao prazo do século. O projecto organiza-se sobre uma certa pressão, pode obter resultados em curto prazo... a perenidade é menos garantida, pois ela passa por um processo de aprendizagem e de modificação das práticas. Voltaremos mais tarde a este problema de tempo e de decisão.

1.3.2. Descrição das actividades realizadas.

Para apresentar as actividades realizadas, vamos respeitar a organização em quatros eixos : delimitação das tabancas, reabilitação da rede geodésica, reorganização cadastral , vistorias e taxas fundiárias.

1.3.2.1. Delimitação das tabancas

As acções

Esta acção é central. De facto, é ela deveria preparar a campanha cadastral sistemática. O último trimestre de 1996 foi dedicado a esta tarefa com o apoio de um consultor especialista em "terroir". A opção foi partir de estudos de casos objectivando o fornecimento de elementos de resolução dos problemas identificados.

Embora o mais importante era a ausência de um quadro legislativo que permitisse transferir direitos de posse e de manejo às comunidades. Seria necessário fornecer elementos para este quadro legal que definiriam os deveres e obrigações das diferentes partes envolvidas na gestão das terras.

Havia necessidade de uma coerência entre acções do projecto e a lei em preparação. A comissão da terra encarregada da preparação desta lei desconhecia as regras de manejo das terras e dos recursos naturais por parte das comunidades. Organizar informações e difundi-las era necessário. Nesta perspectiva ficou decidido com a comissão da terra (que preparava a lei) que o projecto teria um papel importante na elaboração de um quadro de reflexão. Estudos de caso deveriam ser realizados em ambientes sócio- económicos diferentes. Dois objectivos seriam esperados : recomendações para a elaboração da lei da terra e metodologia para execução de um programa nacional de cadastro.

Durante o último trimestre de 1996, foi elaborado uma proposta para os estudos de caso. Esta proposta baseia-se nos princípios de diagnóstico rápido. Um primeiro estudo foi realizado na aldeia de Capafa no sector de Bula com a etnia Mancanha. A partir dos ensinamentos, três outros estudos foram realizadas em Sara Delo (sector de Gabu, Etnia Fula), Jaima (sector de Pitche, etnia mandinga), Darumane (sector de Gabu, Etnia Fula) durante a missão do consultor.

Outros estudos de casos foram realizadas em 1997 : Banta (sector de Buba, etnia Balante), Pantufã (sector de Canchungo, etnia mandjack) e tabanca Nova (sector de S. Domingos, etnia mandjack).

Após a realização destes estudos de caso o programa sofreu uma certa estagnação, aguardando a aprovação da lei Fundiária, o que viria a acontecer em 6 de março de 1998, cuja promulgação foi no dia 23 de abril.

Antes mesmo desta aprovação, em março de 1998 foram levados a cabo os trabalhos de delimitação das tabancas na região de Cacheu, sector de Cacheu. Nas tabancas de Capo, Kes, Mata, Bianga, Ptchife, Ptchife Mata, Burne, Bijope, Bachil, Churrobrique, tentou-se obter uma experiência integrada de delimitação das tabancas, efectuando juntamente a vistorias e a resolução dos conflitos com as concessões.

Também o projecto colaborou em 2000 com o PASP na delimitação de quatro tabancas : Cantacunda (sector de Pirada, etnia fulas e mandingas), Capassa (sector de Pitche, etnia Fula), Cansanti (sector de Contuboel, etnia fula) e Demba Meta (sector Galomaro-Cossé, etnia fula).

Os resultados : orientações para uma política de valorização dos recursos fundiários

O documento "Envolvimento da comunidade na promoção duma gestão racional fundiário" apresenta algumas recomendações para a comissão da lei. Apresentamo-las a seguir. É um trabalho colectivo, mas o projecto teve uma acção determinante na sua finalização. Estas recomendações não reflectem obrigatoriamente os pensamentos dos membros da missão de avaliação.

"Os sistemas de produção dos agricultores usam recursos repartidos no conjunto do território da tabanca. Sistemas extensivos (caça, colheita, lenha...) são complementares aos sistemas agrícolas. A distinção entre terras de 1 a, 2 a classe de um lado e 3 a classe de outro lado não tem sentido. Não há espaço improdutivo em si. O acto da concessão deve verificar que a proposta de aproveitamento pode garantir um melhor benefício para a nação, como um todo, daí a importância da vistorias ou da impostos.

A unidade cadastral adequada é a tabanca. Existem unidades mais pequena como fogão ou morança... Mas nestas escalas as decisões são parceladas, concernem só parte dos recursos ou só recursos específicos. É ao nível da tabanca que a tomada de decisão integrada se faz, sobretudo no caso onde estrangeiros à tabanca estão implicados.

Em cada tabanca, existem regras e regulamentos não escritos que asseguram o uso dos recursos. Existem "instituições" locais respeitadas e operacionais. Na maior parte dos casos estas instituições tem legitimidade. As populações respeitam as suas decisões. Estas regras dão confiança às populações muito mais que regulamentos exteriores. As concessões florestais, por exemplo, tem um efeito negativo na durabilidade dos recursos. As populações não estão associadas e não podem exercer nenhum direito de controle. O chefe da tabanca e as autoridades religiosas tem um papel central na regulação dos direitos. Tem um papel central, mas não exclusivo. Ha um acerto permanente com os diferentes chefes de moranças. Este hábito de negociação e discussão permite pensar sem dificuldades na criação de "comité de gestão dos territórios" que poderia de facto ter o papel de comissão %tributaria.

As relações entre ponteiros e comunidades podem ser positivas e construtivas se forem baseadas na negociação e na complementaridade (troca de serviços).

A identificação dos limites das tabancas deve ser feita com base nos direitos consuetudinários. Não deve ser feita com base no uso actual, conjuntural e que não prevê o futuro e a instalação dos "filhos". Nesta perspectiva, não há espaço vazio, todo o espaço é apropriado. Esta delimitação deve verificar a ausência de conflitos com outras comunidades. Pode ter lugar para concessão, mas necessita obrigatoriamente uma negociação e um acordo.

A legalização das terras das comunidades e das concessões deve ser feita de maneira integrada. Num primeiro tempo, a legalização da terra deveria ser feita no quadro das tabancas. Uma concessão poderá ser atribuída neste quadro legal depois de discussão com as comunidades."".

Os resultados : participação na elaboração da lei da terra

As recomendações foram apresentadas à comissão da terra. Os técnicos do projecto participaram activamente na elaboração desta lei. Dois técnicos superiores e o director nacional participaram na realização dos oito seminários regionais preparatórios sobre a lei da terra e todos os técnicos superiores do seminário nacional. Os seminários foram realizados em outubro e novembro de 1997.

Depois dos seminários, três técnicos do projecto trabalharam na redacção do anteprojecto da lei da terra como membros da comissão.

A lei da terra retoma as grandes orientações definidas pelo projecto. Uma análise detalhada do texto e das suas consequências foi feita no parágrafo 25.

Os resultados : uma metodologia

A metodologia dos estudos de casos é apresentada em "Tabancas e os seus territórios-Uma metodologia para o estudo da gestão da terra comunitária na Guiné Bissau". Este trabalho serviu, sobretudo como suporte à reflexão sobre os direitos consuetudinários. Os estudos de caso não resolviam directamente os problemas de delimitação que foram abordados na região de Cacheu no início do ano 1998.

A metodologia de delimitação foi apresentada em alguns documentos do projecto (Quiante et al, 1998) e consiste em uma sequência de actividades que devem ser executadas para compreender as regras de manejo fundiário tradicional, identificar e delimitar tabancas.

As etapas são as seguintes :

- Encontro com as autoridades locais para informação dos objectivos do trabalho. Governadores, administradores sectoriais, chefes de tabanca e régulos são consultados. Este primeiro contacto permite obter informações sobre a situação das terras, incluindo ocorrência de conflitos entre as tabancas e terceiros.
- Encontro com a tabanca. Durante um encontro com os velhos da tabanca (chefes de moranças e outros conhecedores dos limites históricos) procedeu-se a sensibilização da população, baseando-se no Método Acelerado de Pesquisa Participativa (MAPP).

- Estudo da ocorrência de conflitos. A identificação dos conflitos relacionados com a posse, uso e gestão da terra entre as comunidades e entre estas e ponteiros é uma condição prévia aos trabalhos de delimitação, porque a determinação dos limites é baseado no consenso e a ausência de contestação.
- Definição e identificação de limites fronteiriços. A definição de limites territoriais consiste na identificação, reconhecimento e consolidação dos limites entre as diferentes tabancas, unidades cadastrais. A definição dos limites se faz através de um acto público e contraditório. Este é preparado por visitas e entrevistas semi-estruturadas relacionadas com a historia da tabanca e os elementos físicos que constituem as marcas de fronteiras entre as tabancas vizinhas.
- Demarcação de limites. Esta fase consiste na demarcação dos pontos limítrofes consensuais identificados entre as tabancas. Os limites são provisoriamente demarcados para posterior construções de marcos.
- Implantação de marcos. Os marcos utilizados eram feitos de betão. Estes marcos são idênticos àqueles da rede geodésica Nacional. Comportam indicações seguintes : nome da tabanca, província, região, ano de construção, instituição responsável e objecto da delimitação. Assim as indicações : Cassanti ; PL ; B 4 ; 1999 ; S.G.G. ; M.E.S. ; D.T. significam que o marco foi realizado na tabanca de Cassanti, na província do leste (PL), na região de Bafata (B 4), no ano 1999 pelo Serviço Nacional de Geografia e Cadastro (S.G.G.), dependente do Ministério do Equipamento Social (M.E.S.) e que tem como finalidade à delimitação de tabancas (D.T.).
- Georeferenciamento do território da tabanca. Após a definição dos limites e construção dos marcos, faz-se a leitura da posição dos mesmos com o aparelho receptor (Global Position System) por determinação do perímetro da tabanca e posterior projecção no mapa.
- Constituição da comissão fundiária. A equipe tem de discutir sobre a constituição desta comissão cujas competências são definidas pela lei, mas que devem ser precisadas nos regulamentos.

O tempo necessário para realizar estes trabalhos foi de 20 dias por tabanca. Duas equipas foram constituídas. A primeira da sensibilização. A segunda da construção dos marcos. Esta última intervém depois da segunda ter concluído os trabalhos de delimitação.

Os resultados : a formação

Um produto anexo foi o de formação dos membros do projecto para um trabalho participativo que eles ignoravam. A formação em situação "learning by doing" ficou consolidada pelo método MAPP. O pessoal do projecto descobriu uma realidade complexa a que não tinham percepção.

Este progresso é difícil de medir e quantificar. O resultado é insuficiente em termos quantitativos. Mas a avaliação do projecto PASP (encontramos a missão de avaliação) mostra que o tempo é um factor determinante. Neste projecto somente após de 12 anos de trabalho que a metodologia foi aplicada de maneira correcta em 32 tabancas. O investimento foi grande mais hoje tem um impacto conseqüente no manejo dos recursos na Guiné. Este exemplo mostra a dificuldade de pensar projectos com duração limitada.

Continuidade do trabalho

O último relatório do assistente técnico (abril 1998) prevê o início de uma campanha cadastral sistemática. Antes do início desta, foi previsto uma conferencia regional para divulgar a experiência de Capó e recolher sugestões. As suas últimas notas são muito operacionais e preparam a organização desta campanha, mostrando que o custo pode ser largamente financiado pelo pagamento das taxas e prestações pelos beneficiários.

Considera-se que todos os elementos foram reunidos para esta campanha, a saber :

- os técnicos têm um conhecimento suficiente sobre as questões fundiárias,
- a metodologia de delimitação é definida e dominada pelos técnicos,
- o uso do GPS (ficou claro que o uso do teodolito era inadequado) e dos mapas georeferenciados permitem uma boa discussão entre os produtores e os técnicos para a identificação das respectivas zonas (agrícolas, florestas, pousios...) ,
- a lei permite um trabalho integrado, ligando delimitação às vistorias e a cobrança das taxas e impostos,
- os custos operacionais podem ser financiados pelos próprios beneficiários.

Algumas dificuldades foram apontadas. Em particular o problema dos mapas que ainda não estava resolvido. Depois da recepção dos mapas georeferenciados, uma consultoria seria necessária para análise técnica e interpretação das imagens.

Outra dificuldade foi a definição dos poderes e das formas práticas de gestão da área comunitária, incluindo o poder de atribuição à concessão.

Enfim os problemas institucionais não foram resolvidos : qual o estatuto do serviço de cadastro ? privatização ? desconcentração dos serviços nas regiões ? Publicidade e sensibilização em torno da lei ? Mas o projecto propunha uma resolução destes problemas "caminho fazendo".

A guerra impediu esta campanha sistemática. Até hoje, esta actividade não foi retomada, conforme o programa de acção do devis -programa do 15/10/00 a 14/10/2001.

2.3.2.3.A reabilitação da rede geodésica

As acções

De facto as actividades realizadas neste eixo ultrapassaram a única reabilitação da rede geodésica. A introdução das técnicas de GPS foi central. Este sistema é indispensável para melhoria da eficiência dos trabalhos e o abandono do teodolito.

Desde o início do projecto um sistema GPS de baixa precisão foi instalado na sede da DSNGC em Bissau com uma estação base, com um computador (Trimble CBS) e uma unidade móvel (Trimbel geoexplorer) para captação dos dados de campo.

Os técnicos do projecto e da direcção foram treinados para uso deste material. O material foi testado na delimitação das tabancas e das pontas. A rapidez do trabalho é muito maior. As técnicas de GPS de baixa precisão podem ser consideradas como parcialmente dominadas pelo pessoal do cadastro. O grau de precisão parece largamente suficiente em relação à situação actual geral da direcção e dos seus arquivos.

A reabilitação da rede geodésica é um projecto mais ambicioso. Foi concebido através de uma visão mais prospectiva da criação dum instituto Nacional de geografia, responsável pela produção e actualização dos mapas. A rede geodésica serve para a localização precisa dos objectos representados em mapas. Uma rede geodésica de qualidade é essencial para construções de pontes, de imóveis de grande porte ou para projectos de explorações mineiras.

Desde o início o custo previsto foi subestimado. Em 1995 uma equipe americana avaliou o custo desta reabilitação sendo uma soma de 476 000 dólares. Esta soma deve ser comparada com o orçamento previsto para este eixo, seja 265 000 euros.

Um reconhecimento do estado dos marcos existentes foi feito em julho e agosto de 1996. Uma primeira missão do consultor geodesta foi realizado do 20 de outubro de 1996 até 6 de novembro de 1996. Durante esta missão, os agentes do serviço do cadastro fizeram uma avaliação do aproveitamento dos marcos existentes para a recuperação da rede nacional e traçaram as ideias para a nova rede, elaborando um plano para a construção de novos marcos. Também analisaram o equipamento necessário para os trabalhos, sendo a opção GPS de alta precisão de duas frequências retida.

Desde já se constatou que a verba destinada a recuperação da rede era insuficiente.

Em janeiro de 1997 iniciou-se o trabalho de construção de marcos para a nova rede. Um modelo foi testado na região de Biombo. O modelo definitivo tem um testemunho no subsolo, em caso de destruição, para permitir a recuperação. Para a localização se procurou um lugar afastado das estradas. Os marcos são construídos em pares com visibilidade e com a distancia máxima possível. Os pares servem para orientação em levantamentos topográficos com teodolito.

A construção dos novos marcos prosseguiu durante todo o ano 1997 com algumas interrupções ligadas a problemas de verbas e de tesouraria Até março de 1998, o país ficou coberto com 160 marcos geodésicos, sendo 151 marcos totalmente novos e apenas 9 dos marcos antigos.

No início dos eventos de junho de 1998, faltava proceder à construção de quatros marcos e a leitura georeferenciada de todos os marcos. Esta leitura estava prevista a partir do mês de outubro de 1998, utilizando para isso o GPS de alta precisão. A guerra impediu esta leitura.

A partir do mês de outubro 2000, a construção dos marcos foi retomada e concluída em fevereiro. A construção dos marcos de 4a ordem nos centros urbanos começou logo e foi acabado no mês de junho 2001. A rede geodésica da Guiné Bissau pode ser considerada como concluída. Falta ainda realizar o georeferenciamento que exige material (GPS de alta precisão) e formação de pessoal ao uso deste.

O perito que acompanhou os trabalhos imaginou uma formação em situação de 45 dias para o conjunto dos técnicos, utilizando material comprado ou alugado (GPS de alta precisão). O custo previsto atingiria 60 milhões de francos cfa sem tomar em conta o financiamento da consultoria. A análise detalhada do relatório mostra que o consultório previa muitas dificuldades , que a formação inicial não seria suficiente e que seria necessário formações complementares.

Os resultados

O resultado principal deste eixo consiste na demonstração da viabilidade do GPS. Uma formação foi dada ao conjunto dos técnicos, formação que deve ser retomada devido à falta de prática (o topógrafo actualmente não usa o GPS, destruído).

O interesse da rede geodésica para a Guiné Bissau é indiscutível. Mas este interesse ultrapassa o simples trabalho de cadastro. De facto para os trabalhos nos próximos anos o cadastro não vai utilizar a nova rede geodésica. Claro que se pode questionar sobre a validade da acção no quadro do projecto. Mas a rede geodésica está construída. Neste momento encontram-se implantado 308 marcos geodésicos na superfície terrestre da Guiné Bissau. Entre os quais 160 são de alta precisão e 148 de baixa precisão. Os marcos de alta precisão estão espalhados em todo território nacional em forma de uma rede de malha definido pelos vértices principais com sigla PM e secundários pela sigla Z. As distâncias entre os PM variam entre os 20 a 30 Km.

As marcas são de qualidade. Infelizmente o conjunto de croques foi destruído. Estes croques continham todos os elementos geográficos que permitem a localização do marco geodésico bem como a identificação das informações geológicas e sociais condicentes à permanência secular de cada marco.

Hoje a questão é saber qual a forma mais adequada e o custo para realizar um georeferenciamento desta rede.

1.3.2.3. Organização do cadastro

Accões

A primeira consultoria foi realizada em março de 1997. Durante esta missão, foi feita a análise da situação actual da tramitação processual. O esquema de tramitação processual foi analisado. Chegou-se à conclusão que apenas os seis passos mais importantes seriam registados no sistema, bem como : a data de entrada do requerimento (1 a recepção) ; a data de envio para a região, a data da resposta do parecer regional ; 1 a publicação do Edital ; o registo do título ; e a data da publicação do título.

Um programa simplificado para o registo dos processos foi elaborado. Este usa "access" e é compatível com o "Map info" o que vai permitir a criação de um banco de dados comum com parte cartográfica e parte textual. Um manual foi elaborado. Ele serviu na formação de alguns quadros.

O projecto forneceu benefícios, bem como materiais informáticos e equipamentos de escritórios. Também, os recursos humanos foram desenvolvidos através de formação em situação. A introdução dos dados começou logo. Algumas dificuldades no início do trabalho nasceram da falta de experiência e do domínio da informática por parte dos quadros. Porém, até junho de 1998, foram introduzidos 1200 dos cerca de 6 300 processos cadastrais.

Um atlas foi constituído a partir das mapas ao 1/50 000 elaboradas pela missão portuguesa de 1953. As concessões foram lançadas nestes mapas, num papel vegetal para os pedidos e directamente no mapa para as concessões definitivas. Estes mapas são poucos precisos. Numerosas tabancas foram deslocadas durante a guerra colonial ; a população rural aumentou significativamente ; tabancas foram criadas ; novas bolanhas foram abertas ; a rede de estradas e pistas modificou-se.

Apesar deste trabalho não ter sido previsto, imaginou-se actualizar os mapas a partir de fotos satélites. O consórcio Geoconseil/Image consult ganhou a licitação para produzir mapas-imagens, corrigido geometricamente. Para isso, o projecto deveria fornecer as 72 folhas da mapa ao 1/50 000 realizado pela missão portuguesa e elementos topográficos (curvas de níveis, toponímia...) em forma de fichário numérico.

O conflito, a falência de uma das empresas, o facto da Kampsax se negar a proceder à recepção dos trabalhos levaram a vários atrasos. Os mapas chegaram em Bissau só em maio 2001.

Depois de discussão com os diferentes especialistas na Guiné Bissau, parece que os mapas são adequados para o trabalho de atlas cadastral. Podem ser completados (toponímia e estradas) para uma melhor leitura a partir do CD Room com os dados numéricos, ainda detido pela empresa Geoconseil. Os mapas produzidos não tem uma precisão geométrica de 10 m esperada devido ao facto dos mapas de referencia geométrica não permitirem atingir esta precisão.

Estes mapas podem ser usados já na realização do atlas.

Fora estes mapas que chegaram só neste ano, o material foi quase completamente destruído durante a guerra. O "software" desapareceu.

A guerra levou também à destruição do edifício que estava em construção. Hoje, o serviço do cadastro ocupa um espaço restrito, atendendo à necessidade de espaço para arquivos. A coabitação de inúmeras pessoas num sítio não é favorável à concentração necessária a recuperação de processos. As condições melhoraram significativamente há pouco com a instalação de um gerador. Antes era impossível trabalhar na obscuridade e no calor que reinava.

Também a guerra levou à destruição de uma grande parte dos arquivos. Basicamente estes eram constituídos de :

- tombo (registos de pedidos e concessões definitivas)
- atlas,
- processos (auto de pedidos e título de propriedade...).

O tombo das concessões definitivas e o atlas desapareceram. Devem ser reconstituídos a partir do tombo dos pedidos ou do registo predial do ministério da justiça. Também muitos actos desapareceram. Há necessidade de reconstituir estes arquivos. Esta reconstituição vai permitir também corrigir vários erros e apurar os processos (anulação de processos antigos e sem objectos).

A partir dos meados do mês de outubro 2000, a CEE retomou o seu financiamento com objectivo específico de "reforço da capacidade da Direcção de Serviço nacional de geografia e cadastro no domínio planificação, organização do arquivo carto-cadastral, gestão financeira e dos recursos humanos", finalmente, retorno das faculdades técnico-administrativas que possuía. Este financiamento permitiu adquirir novos materiais e equipamentos tais como viatura, mobiliário de escritório, armários, fotocopiadora , material de informática e financiar pessoal do projecto.

Desde já as actividades foram essencialmente dedicadas à reorganização do cadastro, focalizando os esforços na recuperação dos processos destruídos.

O primeiro passo foi proceder o inventário dos processos cadastrais por regiões administrativas.

O tombo dos pedidos foi recopiado. Dos 6698 processos registrados, 4981 foram recopiados. Identificou-se vários erros de numeração. A perda dos tombos das concessões definitivas é grave, pois estes tinham as informações completas.

Até março de 2001, concluiu-se o inventário de processos. Dos 6 307 processos, 3705 foram recuperados e 2602 destruídos.

A recuperação dos processos, se deu com a informação pela rádio e televisão pedindo aos requerentes ou concessionários para contactar o serviço de cadastro para reconstituir estes processos.

O impacto desta campanha foi fraco. Inúmeros proprietários estão endividados e tiveram medo de uma acção em justiça do tipo confisco das terras. Também o deslocamento para Bissau apresenta sempre um custo.

O projecto organizou a publicidade de maneira diferente. O topógrafo encarregado da recuperação dos processos passou a dar a informação nas sedes dos sectores, avisando os diferentes responsáveis da sua passagem próxima.

Esta forma de trabalhar foi ainda insuficiente. Hoje o topógrafo se desloca em todas as pontas e concessões cujos processos devem ser recuperados.

O trabalho de reconstituições dos processos leva tempo. actualmente, dos 2602 processos destruídos só 325 foram reconstituídos, mais ou menos em três meses de trabalho. Neste ritmo, o tempo necessário para a reconstituição total será de dois anos.

Para a realização do atlas, se retomou copias dos mapas de 1953. Mais dos 72 mapas cobrindo o país, 7 folhas não puderam ser adquiridas, referentes às cidades de Farim, Pitche, Quinhamel, Bissau, Fulacunda, Xime e Xitole. Este problema propõe que o atlas seja reconstituído com os mapas-imagem o mais rapidamente possível

Os resultados

A informatização dos processos era a opção mais interessante, pois permitiria a qualquer pessoa saber exactamente em que etapa do processo estava o requerimento.

A realização desta informatização antes da guerra não foi rápida. O trabalho desapareceu. O "software" não foi encontrado.

A reflexão institucional sobre o cadastro parou. Existe sempre uma vontade de desconcentrar os serviços, mas faltam meios e resoluções.

A recuperação dos processos tem um ritmo insuficiente. Seria necessário aqui também que o cadastro fosse mais próximo dos seus clientes, para que a reconstituição fosse mais fácil para os requerentes, que são o motor do processo.

Um outro problema não resolvido é a apuração e a anulação dos antigos processos. Não há decisão sobre a maneira de realiza-las : fixação de um prazo para os herdeiros se manifestar ou resolução no quadro de uma campanha sistemática ?

Todas as reflexões concorrem a preconizar uma campanha sistemática de recuperação onde se faria simultaneamente :

- a recuperação dos processos,
- a constituição dos novos pedidos de legalização
- a apuração dos antigos processos...

A questão é saber se vale à pena começar este trabalho antes dos regulamentos da lei. Se estes saíssem rapidamente a campanha cadastral sistemática poderia contemplar ainda :

- a delimitação das tabancas,
- a resolução dos conflitos
- a definição dos montantes dos impostos (valor venal e aforo).

A situação do cadastro não é muita boa. Melhorou nestes últimos meses. Parece que no decorrer deste ano, o processo de reconstituição dos documentos foi esclarecido. Mas a situação está longe da normalidade e necessita um empenho maior para que no fim deste processo, o cadastro disponha de documentos apurados e renovados.

1.3.2.4. Vistorias cadastrais e taxas

As vistorias cadastrais tinham como objectivo controlar e constatar o aproveitamento e a ocupação efectiva das terras concedidas. A vistoria consiste na movimentação periódica de brigadas constituídas em equipas integrando técnicos do cadastro e da agricultura e o administrador local para contactar os concessionários e detectar as propriedades não aproveitadas, abandonadas ou ocupadas sem processos de legalização.

Esta função é essencialmente de fiscalização. Ela deve se traduzir por uma sanção positiva (a legalização dos direitos que vai permitir ao requerente ter acesso ao crédito e a ajuda técnica, por exemplo) ou negativa (a reversão do domínio ao estado).

A legalização e o reconhecimento dos direitos sobre áreas realmente aproveitados permite também a cobrança dos impostos fundiários que terá um duplo efeito : vai impedir os concessionários de guardar terras sem aproveitamento (senão como eles vão pagar ?); dará aos diferentes gestores da terra os meios da sua política.

O processo de vistorias é bem conhecido pelo cadastro. Consiste em tomar conhecimento do processo, percorrer o terreno, determinar o aproveitamento, elaborar autos de vistorias...

A realização das vistorias não poderia ser feita antes da aprovação da lei da terra. Certo é que o decreto de 1961 previa condições de aproveitamento e regularizava as regras de retrocesso de terras ao estado. Mas esta lei foi pouca aplicada. De outro lado, as vistorias na perspectiva da estratégia do projecto não teriam sentido sem o trabalho prévio de delimitação das tabancas que se tornavam unidades cadastrais de base.

Apesar deste facto, 22 vistorias foram realizadas na região de Cacheu no período de março a junho de 1998. A previsão era de realizar vistorias de maneira sistemática para completar o trabalho em março de 1999. Mas a lei de 1998 não prevê mais as vistorias, esperando que os impostos fundiários sejam suficientemente dissuasivos para impedir uma possessão sem aproveitamento.

A lei da terra prevê que as taxas de prestação de serviços sejam revertidas para os serviços de Cadastro e Câmaras Municipais consoante se trata de concessões rurais ou urbanos. Os impostos fundiários constitui receita do Estado e reverte, nas proporções indicadas, para as seguintes entidades : 60 % a favor do Tesouro Publico, 20 % a favor das comunidades locais, 10 % a favor das autoridades administrativas, regionais e sectoriais, 10 % para as comissões fundiárias.

2. Ensinamentos e discussão

2.1. O papel central da delimitação das tabancas

A delimitação das tabancas tem como objectivo proteger os direitos consuetudinários, quer dizer impedir que todas as terras sejam apropriadas pelas concessões privadas, podendo mesmo por em causa a existência dos agricultores tradicionais. Esta orientação foi discutida desde a elaboração do projecto, foi o centro dos seminários de preparação da lei e foi validada por este em 1998.

A hipótese central é que existam em cada tabanca regras e regulamentos não escritos que asseguram o uso dos recursos às populações locais. Há instituições locais respeitadas, operacionais e que tem legitimidade. Existem possibilidades de apoiar estas instituições para obter uma gestão durável dos recursos fundiários.

São estas opções importantes a avaliar. Para isso estas opções devem ser confrontadas à realidade dos direitos costumeiros, na sua tradição, mas também nas suas práticas actuais

O interesse deste trabalho primeiramente é de contribuir com a definição dos regulamentos da nova lei de 1998, mas também de delinear as grandes orientações de uma política mais geral de manejo dos recursos naturais.

2.2. Direitos costumeiros da Guiné Bissau :

2.2.1. Regras gerais e especificidade regional...

Tradicionalmente um rei, responsável por um território, confia aos chefes da tabancas a gestão das terras. O rei detém a sua legitimidade dos antepassados devido à antecendência na instalação na zona ou aos sucessos militares.

O chefe da tabanca autoriza o uso das terras aos diferentes actores.

Os chefes de moranças têm o direito de utilizar as terras para cultivo, seja directamente ou através dos seus familiares. Este direito é transmissível aos herdeiros enquanto o terreno é cultivado, no sentido largo incluindo tempo de pousio. A plantação de árvores é autorizada para os chefes de moranças e os familiares. A plantação de árvores garante uma melhor apropriação dos terrenos.

O chefe de tabanca ou de morança pode dar em "empréstimo" uma parcela a um membro da tabanca ou de uma outra tabanca. Este caso é reservado à plantação de culturas anuais. A plantação de árvore é absolutamente proibida.

Os campos cultivados dependem de um regime de apropriação individual ou mais precisamente familiar. As zonas não cultivadas, os pastos, as florestas, as reservas dependem de uma gestão colectiva. Obedecem às regras comunitárias. São abertas a todos os membros da tabanca e mesmo às pessoas exteriores. Assim os pastores de tabancas vizinhas ou transumantes podem usar estes espaços. Os campos cultivados, desde que as colheitas sejam feitas, são também zonas abertas. Contractos não escritos (excremento contra pasto) regem estas práticas antiga. A palha é reservada a vaca e assim se pode dizer que os campos têm dois donos : aqueles da estação chuvosa e aqueles da estação seca.

Estas regras gerais são comuns para parte das situações africanas. Pode se constatar varias especificidades.

Para ilustrar estes casos queremos apoiar-nos no estudo de três das etnias dominantes nas zonas onde actuou o projecto : etnia mandjack em Capo-Bachyle ; etnia Balanta em Buba ; etnia fula em Sara Delo, Demba Meta, Canpassi...

Na etnia mandjack², as terras pertencem aos régulos e aos irãs. São eles considerados os donos do chão. O direito destas duas entidades, mesmo sendo simbólico, é ainda reconhecido. Mas o direito de livre exploração pelos habitantes do território é garantido. A liberdade de apropriação de terras consideradas livres por não terem sido nunca cultivadas ou exploradas, ou no caso de abandono pelos seus primeiros ocupantes é quase absoluta. Os direitos do régulo estão limitados ao recebimento dos tributos, em gados ou géneros.

Porém há zonas de propriedades colectivas, constituído por certos povoamentos de essências florestais espontâneas.

E o chefe de morança que é responsável pela gestão das terras de culturas e das zonas de povoamento das palmeiras ou do capim, e das bolanhas. organiza o trabalho colectivo ou reparte as diferentes parcelas entre os "fogões".

Cerimonias rituais marcam o reconhecimento do direito a cultivar.

O régulo pode também arrendar parte do seu património privado para um período definido (1 a 6 anos) ou por um arrendamento vitalício. Este património seria consequente e destinado ao usufruto do régulo, por exploração directa ou indirectamente por a alugar.

As zonas de pastagem do gado de cada regulado são grandes e penetram, por vezes, em outros territórios. não há nada que impeça a pastagem em terrenos incultos de qualquer território desde que o gado seja acompanhado por pastores.

O corte de madeira só é feito para aproveitamento da lenha ou para instalação dos campos cultivados. O desbravamento não pode ter lugar sem comunicação prévia ao régulo e obtido o acordo deste para a demarcação.

Embora nas comunidades Balanta o sistema de organização do poder não se assenta sobre uma hierarquia baseada no regulado, o chefe da tabanca "*Fam bodja ou Ndã bodja*", chefe da linhagem dos fundadores da mesma é o gestor da terra.

Das suas funções destaca-se a regulação e a distribuição - dar acesso e atribuir o direito de uso - as moranças, coadjuvado nas suas obrigações pelo conselho dos velhos. As terras em causa são as bolanhas devido ao sistema de produção agrícola do Balanta, baseado na orizicultura de água salgada.

² A partir do livro "vida social dos Mandjacos" de A. Carreira.

As bolanhas podem ser objecto de empréstimo e de forma alguma se tornam propriedades alienáveis. O que justifica o papel que cabe ao chefe da tabanca na organização e orientação das grandes obras de engenharia e de benfeitoria para o "amenagement" da totalidade ou de grandes parcelas de bolanhas, a exemplo de diques de cintura.

Estas acções vinculam desta forma como direito principal, o direito de acesso e uso que é transmissível ao longo das gerações apesar da superfície de cultivo variar consoante a disponibilidade do braço de trabalho ou em função de negociações com o chefe da tabanca.

Na estação seca, as bolanhas tornam-se zonas de pastagem por excelência, abertas a todos.

Os planaltos e as florestas de exploração bastante reduzida seja para actividades de colecta, de extracção ou de pasto, são por hora recursos sobre os quais se julga não constituir, pelo seu uso por terceiros, objecto de conflito na zona de assentamento de comunidades balantas do sul.

Na etnia fula³ o regime de propriedade da terra conheceu modificações grandes nos últimos cinquenta anos.

A administração das terras pertencia ao régulo que os dava, em recompensa de serviços, aos chefes das povoações (djargas), mas só em usufruto, com a obrigação de pagarem anualmente um certo tributo. Por sua vez os chefes da povoação transmitiam uma parte desse usufruto a um inferior de quem, igualmente, recebiam tributo e, assim sucessivamente.

Povo de tradição nómade o fula, ao estabelecer-se num território, só via na terra a utilidade que, transitoriamente, dela se podia extrair. A lenha e os frutos silvestres estavam *res nullius*, mesmo quando compreendidos na área ocupada por um regulado.

Os fulas que se estabeleceram na Guiné Bissau continuaram reconhecendo aos povos que se lhes submetem a propriedade das terras e matos, embora reservassem para si uma parte desses bens. Respeitavam assim regras tradicionais. O direito de propriedade só nasce com qualquer espécie de trabalho que se realize no solo : limpeza dos terrenos, lavras, escavação de poços ou construção de casas etc...

Só a valorização do solo confere o direito de propriedade, mas este acaba no momento em que o proprietário não lhe der o uso normal.

Distinguem nos fulos quatro espécies de terrenos :

- aquele em que se construiu uma casa ou um conjunto de casas ou onde se plantam árvores de fruto ;
- destinado a culturas ou susceptível de vir a ser cultivado ;
- destinado ao pascigo de gado
- a floresta inaproveitável.

³ a partir do livro "Usos e costumes juridicos dos fulas da Guiné-Bissau" de Artur Augusto da Silva.

As duas primeiras espécies só podiam ser aproveitadas pelos chefes de família ou "morança". Nos últimos vinte anos podiam ser propriedades de qualquer pessoa singular. Esta evolução foi identificada desde os anos 60. Os terrenos destinados ao pascigo do gado são sempre comuns e pertencem aos povos que estejam sujeitos a um régulo.

As florestas são consideradas «res nullius» e qualquer pessoa pode apropriar-se da lenha ou da madeira daí extraída».

2.2.2. O impacto do fenómeno das concessões e do caju :

2.2.2.1. Fechamento e individualização

As considerações sobre o impacto e a evolução foram feitas a partir dos estudos de casos que estão apresentadas no anexo 5.

O movimento do caju e das pontas modificou fortemente as regras antigas.

O caju fecha o espaço. O sistema de plantio mais comum é a associação de caju com o arroz de sequeiro nos primeiros dois anos. Levando a substituir o pousio pela plantação permanente, a floresta de caju. O sentimento de não ter mais espaço para as outras actividades é forte. De facto o pasto e, mesmo o cultivo do sorgo, do algodão ou da mancará pode ser difícil.

Num primeiro tempo, o desenvolvimento do caju foi da responsabilidade dos ponteiros, não residentes. Mas rapidamente, os autóctones, de maneira menos sistemática (superfície menor no seio de sistemas diversificados...) participaram do movimento de plantação do caju.

Os campos de caju - fruticultura dos agricultores residentes na tabanca constitui uma reacção e procura de protecção em face à pressão externa sobre a terra, mas é igualmente um elemento que cria o espírito de propriedade individual. Duas tendências podem ser constatadas : fechamento/defesa das terras comunitárias e individualização.

Acabou-se o tempo em que qualquer um podia ter acesso à terra mediante cerimónia ritual . Os autóctones negam ,em regra geral aos estrangeiros a autorização para cultivar . A plantação de caju leva a um acto irreversível : a apropriação.

As reacções das populações locais mostram que elas tomaram consciência do valor da terra. Elas se sentiram "enganadas". Houve muita ambiguidade na negociação das terras com as autoridades tradicionais. Estas não tinham percebido bem nem as superfícies realmente em causa, nem o facto que todas as terras seriam plantadas em caju.

A defesa dos direitos consuetudinários é uma exigência comunitária cujo eco ressoa de forma diferenciada no interior da tabanca em função de interesses monetários de indivíduos ou grupos considerando que existe venda efectiva de parcelas familiares ou do uso colectivo por autóctones e que existem plantações cujos proprietários são oriundos da comunidade sendo que desejam a sua devida legalização.

Em alguns casos, a instalação só é possível mediante venda (Capo, terrenos vizinhos de agríbissau). Os régulos e os chefes de tabancas podem ter um interesse monetário em conceder a autorização. Esta situação é particularmente forte nas zonas mandjacks e mancará onde o papel do régulo era diferente.

A tradição de concessão da terra contra tributos é antiga. Justificava-se pelos deveres que o rei tinha perante as populações desfavorecidas (viúvas, órfãos, doente)... Hoje há uma certa confusão. Reis ou chefe de tabanca sentem-se autorizados a vender as terras. Também o régulo tem um património pessoal importante maior que os chefes da outra etnia. A distancia com os "agricultores" favorecem estas práticas que não fazem a unanimidade.

Em outros sítios, o fechamento é relativo. Há possibilidades de instalação de migrantes ou de agricultores das tabancas vizinhas (Madina Djalocunda, Demba Meta).

Em algumas situações a proibição é forte. O território da tabanca é reservado só para as pessoas desta tabanca (Capassa, Bachyle...). Mesmo a possibilidade de emprestar terreno aos vizinhos para as culturas alimentares é negado. A presença de ponteiros levou também a comunidade de Bachyle a proibir completamente a instalação de qualquer estrangeiro para qualquer actividade. O corte de cibis, autorizado pela direcção das florestas, foi o primeiro passo, na luta no qual se nota uma vontade de recuperação total do uso dos recursos naturais.

2.2.2.2. Um jogo fundiário complexo

Este movimento em Bachyle parece ter-se dado pelo fato de jovens letrados organizados em associação porem em questão as autoridades tradicionais consideradas como incompetentes e interesseiras. A situação é mais ou menos igual em Pelundo.

O caso do ponteiro Justino é representativo. Negociou o seu terreno com o régulo de Pelundo. Começou o processo de legalização, mas os autóctones o processaram em Cachungo, considerando que o aproveitamento era insuficiente. O tribunal validou esta situação e retrocedeu parte das terras às comunidades.

Este exemplo mostra uma certa confusão. Os autóctones, em nome dos direitos consuetudinários, atacam uma decisão tomada pela autoridade tradicional e usam das regras jurídicas modernas.

Os poderes dos reis e dos chefes de tabancas podem ser contestados pelas próprias populações, sobretudo os jovens e as mulheres, organizados em associações. A ocupação dos solos é ressentida pelos camponeses como expropriação de terras que lhes cabe por direito consuetudinário visto que a perenidade das plantações fixa o limite ao mesmo tempo em que o uso e o seu aproveitamento tornam-se exclusivos.

Hoje, o jogo fundiário não depende só das autoridades tradicionais. Novas elites associativas, homens políticos, agentes dos serviços técnicos, administração, justiça... têm um papel mais ou menos influentes. A dificuldade reside na justaposição dos poderes. É ilusório acreditar que os poderes políticos modernos vão se substituir aos poderes tradicionais. É ilusório pensar que somente os poderes tradicionais podem garantir em situação de heterogeneidade social uma gestão satisfatória das terras e dos recursos.

A coabitação entre diferentes tipos de poderes (tradicionais a diferentes níveis, régulo e chefe de tabanca; políticos, presidentes de comités; estruturas da sociedade civil, associações, administração e justiça..) é um dado estrutural. Da qualidade desta coabitação depende a validade e a perenidade de todo trabalho relacionado ao fundiário.

De maneira esquemática constata-se duas situações. Em certos lugares, a unidade social entre os diferentes poderes é grande. Há harmonia e coerência entre os diferentes poderes (Capassa, Demba Meta, Madina Djalo Cunda...), ligado a menor pressão externa, a qualidade dos representantes e ao trabalho de intermediação do Pasp, correio de transmissão entre os diferentes poderes. Esta homogeneidade é também construída onde não é raro ver os membros das mesmas famílias partilhar os cargos. Os filhos do "Jarga" ou do Íman são muitas vezes eleitos nos comités de gestão integrada dos territórios.

Em outros lugares, a situação é conflituosa, onde os diferentes poderes afrontam-se e cada um pode referir a autoridade e os direitos que entender. A gestão tradicional das terras passa por dificuldades e as instituições tradicionais podem funcionar de maneira inadequadas. A esfera tradicional é atravessada de conflitos de interesse.

Mais importante é que não se consegue resolver os interesses contraditórios entre os diferentes actores "nacionais". Para várias comunidades, a delimitação da tabanca concretiza o facto que o espaço será reservado aos membros desta comunidade.

Quadro N° 2 : Os grandes princípios da Carta Política de Desenvolvimento Agrária "CPDA"

O fundamento da CPDA é o desenvolvimento humano sustentável no qual três actores principais, a saber, o Estado, o sector privado e as comunidades rurais dividem respectivamente o papel de orientador/regulador, de impulsionador do sector produtivo e da responsabilidade e a participação em face ao desenvolvimento.

A CPDA lança o desafio da correlação equilibrada entre o crescimento e a disponibilidade de produtos alimentares incluindo o rendimento que deles pode advir com a preservação do capital nacional dos recursos naturais (florestas, solos, água, pesca).

Define quatro objectivos globais : (i) a garantia da segurança alimentar; (ii) o aumento e a diversificação das exortações agrícolas; (iii) a gestão racional e a preservação dos recursos agro-silvo-pastoril e (iv) a melhoria do quadro de vida das populações.

Com relevância para a avaliação em curso, são de interesse a estratégia dos objectivos (ii) e (iii) que envolve os ponteiros e levanta preocupações sobre a validade da delimitação em relação aos sistemas de produção.

O conjunto das estratégias do objectivo (ii) assenta-se na ««filière»caju; concernente a gestão (objectivos (iii) racional dos recursos, o alvo principal são as florestas e o seu devido uso.

O CPDA tem uma visão restrita quanto aos objectivos (iii) sobre os recursos agro-silvo-pastoril. O agricultor, o ponteiro, o explorador da floresta e o Estado-regulador e taxador encontram de uma forma ou de outra expressão no conteúdo da carta enquanto o grande ausente é o pastor. O objectivo (i) focaliza apenas o incentivo a crias de pequeno porte que é obra do agricultor comunitário de onde vem a sua caracterização de agropastor. A CPDA exclui por isso a questão pastoril e a sua relação com os espaços agrícolas e florestal. Talvez seja nessa lógica que a tabanca é aqui considerada unidade de suporte para a implementação dos objectivos descritos.

Nesta perspectiva como vai ser possível a implementação, por exemplo, do CPDA (cf quadro n°2).

Coloca-se a importância de instâncias de regulação para organizar o conjunto dos actores implicadas no jogo fundiário. Estas instituições têm ainda maior importância porque elas devem acabar com a ambiguidade entre delimitação e uso da terra.

Por exemplo, o CPDA reconhece a multiplicidade dos actores, os seus interesses contraditórios e a necessidade de mecanismos de negociação, mas o CPDA não explicita os mecanismos de implantação destas orientações, porém reconhece que a lei da terra tem um papel fundamental nesta aplicação.

2.3. A lei da terra

2.3.1. Uma análise da lei

Depois de diversos ensaios, a nova lei da terra foi aprovada pela Assembleia nacional em 6 de março de 1998. O projecto contribuiu com os trabalhos preparatórios (consultas e inquéritos múltiplos), principalmente através do estudo de casos e experiências com a delimitação das tabancas.

Promulgada pelo presidente da república em 23 de Abril de 1998 (lei nº 5/98) a lei deveria entrar em vigor após 60 dias. A aplicação da lei não foi efectivamente iniciada devido ao conflito (Junho 1998/ maio 1999), mas a lei constituiu o conjunto de novas "regras do jogo" para o acesso a terra e aos modos de gestão.

De maneira simplificada, as regras essenciais podem ser agrupadas em 5 eixos principais.

O principio de base : propriedade do Estado sobre todas as terra e direitos de uso privados

O direito de propriedade sobre todas as terra pertence ao estado, sendo este o representante do povo guineense, e responsável pelo património comum que são as terras. Uma divisão é feita entre as terras urbanas e subúrbios, onde interferem os poderes dos municípios e as terras rurais. Para estas últimas, a divisão entre áreas reservadas (classe 2) e terra livre (classe 3) desapareceu. Foi um ponto essencial no decreto de 1961. Mas a sua permanência seria em contradição com as delimitações dos territórios das tabancas, incluindo terras cultivadas, pousio e reservas.

Este principio é a confirmação, numa forma renovada, de um direito superior "eminente" do Estado sobre as terras, que estejam desocupadas ou apropriadas. Este direito existia já nas legislações anteriores, sobretudo desde a independência e a lei da nacionalização da terra de 1975, mas com modalidades e aplicações diferentes.

Este principio está em oposição às opções em favor de direitos de acesso a propriedade privada, discutidas anteriormente, sobretudo durante a preparação da nova lei. Esta opção de propriedade privada é base de numerosas legislações, antigas ou novas nos países vizinhos de língua francesa.⁴

Mas, os direitos de uso, na sua concepção larga (direitos de gestão, direitos de exploração e de apropriação dos "frutos") podem ser delegados e privatizados pelas colectividades ou indivíduos por duas vias :

- reconhecimento dos direitos consuetudinários,
- e atribuição administrativa, "a concessão".

⁴ Pela via da matriculação, mesmo se esta não é aplicada que em raros casos.

Os direitos consuetudinários de uso

O objectivo é de incorporar os direitos tradicionais no direito positivo, em igualdade com os direitos de origem administrativo (concessões), mas a um nível colectivo, pelo reconhecimento de um lado das colectividades locais de base "as tabancas e conjunto das tabancas" e de outro lado os poderes de gestão dos responsáveis destas colectividades.

E um avanço decisivo da nova lei para reconhecimento das reais práticas da grande maioria das populações rurais, ate agora integradas no quadro legal, de forma redutora ("áreas reservadas" do decreto de 1961).

Os componentes e pontos essenciais são :

- delimitação dos territórios das colectividades locais no sentido costumeiro, quer dizer largo (terras cultivadas, pousios, florestas, pastos...). As discussões preparatórias à lei estimaram que este nível colectivo de reconhecimento era suficiente e socialmente eficiente, incluindo as subdivisões inferiores como moranças e fogões, mais difíceis a delimitar. Os responsáveis das tabancas conhecem os limites destas subdivisões que fazem parte dos problemas de repartição das terras que eles gerenciam. É uma originalidade da Guine Bissau mesmo se algumas experiências estrangeiras existem. Estão apresentados no quadro nº 3.
- reconhecimento e garantia "a título perpétuo" e graciosamente dos direitos de gestão e de exploração, conforme as regras e práticas tradicionais para os residentes, com transmissibilidade aos herdeiros
- reconhecimento dos direitos de gestão para os responsáveis
- possibilidade de transmissão directa (sem contrato) entre residentes da mesma colectividade local (tabanca ou grupo de tabanca)
- possibilidade de transmissão a terceiros, não residentes, pelo processo da concessão (acordo inicial da tabanca).

A notar a possibilidade (artigo 21) de um titular de direitos consuetudinários converter esses direitos em direitos concessionários. Para isso é necessário engajar o processo, com os custos avaliados, para toda ou parte das terras (com acordo inicial da tabanca).

Quadro nº 3: Experiências estrangeiras

Diferentes países da África Ocidental modificaram as suas leis fundiárias nos últimos anos. Porém, estas novas leis não foram aplicadas (caso, por exemplo, do "Code foncier et Domanial" de 1992 em Guiné-Conakry) ou tiveram pouca aplicação concreta no terreno devido à falta de meios técnicos (caso do "Code rural de 1993 au Niger) ou sofreram de reordenações políticas radicais na fase de aplicação (caso da "Réorganisation Agraire et Foncière au Burkina Faso em 1991).

A principal experiência parece ser aquela realizada na Costa de Marfim no quadro da operação piloto "Plan foncier rural", realizada de 1990 a 1996. Tocou 450 000 há.

Os seus objectivos eram duplos:

- A garantia dos direitos fundiários dos actores de base (exploradores/utilizadores da terra)
- Elaboração de um instrumento com usos múltiplos: administração fundiária, investimentos, gestão dos territórios e dos recursos naturais...

A finalidade era propor uma nova legislação fundiária mais adaptada às realidades e dinâmicas do país.

Os principais metodologias eram de registrar todos os direitos existentes e os seus detentores, qualquer que sejam os tipos (apropriação ou uso), as origens (consuetudinários, contractos informais, títulos oficiais...) os níveis da tabanca e da exploração (individualização importante devido ao desenvolvimento das plantações perenes). O trabalho era realizado através de inquéritos públicos e contraditórios no campo com o conjunto dos interessados e dos responsáveis das tabancas. Os resultados eram validados por uma assembleia da tabanca. Um período de "publicidade" de 3 meses permitia a expressão de oposições eventuais e rectificações necessárias.

Os métodos combinavam abordagens de tipo sociológico (inquérito por entrevista e questionários) e de tipo cartográfico, mas simplificado em relação às normas cadastrais clássicas, usando fotosplanos, com custo inicial importante (fotos aéreas, correcções e estéreo preparação).

A experiência demonstrou a possibilidade de realizar uma tal abordagem, com uma fraca percentagem de negação ou de parcelas conflictuais (3 a 4 %). Uma fase de extensão foi iniciada em 1997.

Uma outra operação deste tipo foi lançada no Benin em 1997, no quadro de um projecto de manejo dos recursos naturais.

As dificuldades podem ser resumidas em três pontos principais:

- Dificuldades de registrar de um ponto de vista técnico e metodológico, todos os tipos de direitos existentes na realidade sócio fundiária. Factores diversos influem neste sentido: a real complexidade das situações, necessitando monografias sociológicas; pressões para aumentar a eficiência das equipas encarregadas dos inquéritos, simplificações em alguns tipos clássicos de direitos fundiários, manipulações sociais...
- Necessidade de mobilizar meios importantes (técnicos, financeiros e humanos ,pessoal especializado) para períodos longos. Estes meios faltam na Costa do Marfim devido à crise económica e faltam também na Guiné Bissau.
- Reordenação socio-política a nível dos dirigentes marfinenses, com a adopção da lei sobre o fundiário rural (dezembro de 1998) com um objectivo e um modelo único ocidental de direito de propriedade privada. Os ensinamentos da operação piloto foram levados em conta parcialmente e de maneira instrumental. O reconhecimento dos direitos consuetudinários é provisório com obrigação rápida (três anos) de passagem a propriedade "moderna", com sanção possível de apropriação no domínio do estado.

A combinação das crises económicas e políticas bloqueiam a aplicação desta nova lei e impediu também a extensão da operação piloto.

Em conclusão, mesmo sendo difícil transferir ensinamentos, a luz da experiência marfinense e das suas dificuldades as opções da lei da Guiné Bissau parecem realistas e adaptadas a sua especificidade histórica e social, não impedem evoluções ulteriores, em particular no sentido de garantir uma maior individualização dos direitos.

Os direitos de uso privados atribuídos pela concessão rural⁵

A atribuição de direitos de uso privado pela concessão actualiza o sistema de pontas, em vigor desde o período colonial (primeira concessão em 1876) ⁶:

- As concessões rurais são atribuídas para uma duração máxima de 90 anos e podem ser renovadas automaticamente, se não denunciadas 3 anos antes do fim do contrato. Não há indicação de prazo mínimo nem sobre as durações desejáveis ,nem sobre os critérios para definir este prazo. No anteprojecto se discutiu que 20 a 30 anos seria uma boa meta para as concessões de grande superfície.
- As concessões rurais tem por objectivos todas as formas de aproveitamento (agrícolas, florestais, pastorais, agro industriais e turísticas...) nas terras fora das zonas urbanas, não afectadas para utilização pública ou não classificadas como zonas de reserva.
- A concessão se justifica só pelo aproveitamento. O artigo 8 estipula que os concessionários devem respeitar os direitos anteriores de pastagem e de acesso a água para o rebanho nas zonas concernente a este uso em contrapartida aos danos às culturas a obrigação de indemnização aos pastores
- as concessões podem ser anuladas, seja por caducidade (falta de herdeiros, expropriação por utilidade pública...) seja por "rescisão" (não respeito das obrigações legais, abandono total ou parcial do aproveitamento ou modificações dos usos previstos no contrato). Nos dois casos, a anulação deve ser pronunciada pelo cadastro, autoridade que concede com possibilidade de recurso no tribunal. As terras voltam ao domínio do Estado.

O processo de tramitação

A lei prevê o processo de tramitação. O serviço do cadastro é o serviço competente para as concessões rurais. Os serviços municipais são competentes para as zonas urbanas

No caso das concessões rurais, o pedido inicial dever ser feito a direcção do cadastro. A solicitação é constituída de um pedido formal, da identificação da pessoa (física ou moral) e de um croque da parcela. A utilização prevista deve ser precisada. No caso se a superfície for superior a 30 ha (para pessoa física) e 100 ha (pessoa moral) um plano de ocupação, o volume de investimento e provas das capacidades financeiras e técnicas devem ser fornecidos.

A instrução do processo é coordenada pelo cadastro. Necessita um parecer das autoridades competentes :

- do ministério da Agricultura se a superfície for superior a 5 ha
- do ministério das Finanças se os investimentos forem feitos por estrangeiros,
- das autoridades marítimas para as zonas costeiras,
- das comunidades locais, se a instalação toca os seus territórios. O acordo é considerado como tácito se não houver resposta no prazo de 90 dias.

⁵ Um sistema equivalente, "concessão de superfície" existe para as terras urbanas e suburbanas, onde os direitos de gestão e de exploração se aplicam às construções e equipamentos para habitações e empresas industriais comerciais;

⁶ O conjunto destas disposições aparente se as "concessões" aos "baux emphytéotiques" em vigor nos sistemas dos países de expressão francesa, com distinção entre a "nue propriété" (do estado) e os direitos de gestão plenos do concessionário para período de 20 a 99 anos.

A consulta pública é organizada pela publicação em Boletim oficial, pela afichagem na sede do sector e pela difusão na rádio nacional em duas línguas. As oposições devem ser feitas num prazo de 30 dias. A apreciação é feita pelo cadastro que toma a decisão de concessão depois de entrevista com o requerente. Um recurso administrativo perto do Ministério de tutela é possível.

Um título de concessão é preparado e contém :

- identificação do titular e do terreno com delimitação
- usos previstos
- duração da concessão
- autorização do conselho dos Ministros para as superfícies superiores a 100 ha (propriedades pessoal ou familiar) e 500 ha (propriedades em sociedades).
- parecer dos representantes das colectividades locais se as terras são de uso tradicional.

A delimitação com coordenadas e pontos fixos no campo é obrigatória para atribuição dos direitos de uso privado. E da competência do cadastro (ou dos municípios ou das autoridades marítimas, mas com transmissão ao cadastro para actualização dos mapas).

O registo de actos de atribuição, transmissão, extinção dos direitos de usos privados depende do conservatório de registo predial, no Ministério da justiça. A inscrição dos actos e títulos neste registo é uma condição da sua validade (protecção dos direitos pelas autoridades públicas) e necessita o pagamento das taxas legais previstas.

A notar que há uma disposição transitória que prevê a conversão das concessões num prazo de dois anos, sob pena de cominação constante.

Autoridades gestoras das terras, e papel das comissões fundiárias

É importante lembrar primeiramente os diferentes níveis de competência : governo, municípios, comunidades locais (tabancas e grupo de tabancas), comissões fundiárias, serviços cadastrais e de registo, autoridades marítimas e portuárias para as zonas no seu controle.

As duas autoridades realmente novas são as comunidades locais e as comissões fundiárias.

É reconhecido às comunidades locais (tabancas ou grupos de tabanca) plenos poderes de gestão, de "acordo com os respectivos usos e costumes". Estes poderes aplicam no conjunto das terras, ocupadas ou não, nos limites históricos. Estes limites devem ser precisados por uma operação de delimitação realizada pelo serviço do cadastro. Em grande parte é o reconhecimento e a legalização de uma situação de facto preexistente. mas se torna impossível, sem acordo prévio com autoridades locais, atribuições administrativas nas terras dita livres, no sentido do decreto de 1961, quer dizer não ocupadas, em pousio ou em reserva.

A lei dá às comissões fundiárias um papel central. São instituições novas criadas para aplicação da lei. Elas devem assegurar a coordenação entre os diferentes interventores na gestão das terras. As quatro comissões respeitam a organização administrativa. As comissões fundiárias são nacional (na tutela do primeiro ministro), regionais, de sectores e de secções.

A composição das comissões deve ser definida por "um regulamento próprio". Os problemas e as posições neste ponto essencial serão abordados no parágrafo 2.5.2.

As competências são previstas no artigo 45.

Um principio geral define que as comissões devem colaborar com o serviço do cadastro para a delimitação dos terrenos e a actualização dos mapas referentes: aos regimes de direitos de uso privado. (por via da concessão e do reconhecimento dos direitos consuetudinários) e ao domínio público (uso comum).

O sentido exacto da palavra "colaboração" não está definido. Pode ser uma participação directa nos trabalhos cadastrais. Mas o espírito da lei leva a pensar que esta colaboração concerne acções de validação e de negociação.

A lei lista também competências específicas, a saber :

- intermediação e resolução dos conflitos ligados às concessões rurais ;
- inventário sobre as situações de aproveitamento inadequado e de abandono das terras ;
- incentivara classificação e avaliação das aptidões das terras agrícolas e propor soluções para uma melhor mobilização das terras ;
- contribuir na definição da política agrícola, sobretudo para a determinação dos modos de fiscalização das concessões.
- participar da difusão do conteúdo da lei em todos os níveis e esclarecer as dúvidas dos cidadãos e das instituições diversas.

Impostos e taxas

O novo sistema de fiscalização fundiária esta previsto no capitulo VII :

- uma taxa de atribuição da concessão e uma taxa de transferencia para cada modificação do titulares. Estas taxas são cobradas pelo serviço do cadastro na realização dos actos. Constituem receitas próprias,
- um imposto fundiário anual para todos concessionários. Este imposto é uma receita para o estado, E para a Direcção das "Contribuições e impostos", em dois pagamentos. Uma repartição da receita é prevista : tesoureiro público (60 %), comunidades locais (20 %), autoridades administrativas das regiões e dos sectores (10 %), comissões fundiárias (10 %).

O imposto não é aplicável às concessões inferiores a 5 ha. Exonerações do imposto para o estado, para as autarquias locais, organizações declaradas de interesse público e sem fins lucrativas e para entidades estrangeiras (acordo específico).

Os montantes das taxas e dos impostos serão definidos pelo governo, num texto específico, Estes montantes tomarão em conta vários factores : superfícies, tipos de terrenos, tipos de actividades, valores das produções, interesse de favorecer certos investimentos ou o emprego rural.

A criação dum imposto fundiário é um assunto delicado Existiu no tempo colonial e desapareceu desde 1974. Ele tem como objectivo principal incentivar o aproveitamento rápido das terras das concessões e evitar a constituição de vastos espaços subutilizados, do tipo latifúndio.

A fixação dos montantes é complexa. necessita um bom conhecimento das implicações dos diferentes factores constituintes do valor. Necessita também negociações em diferentes níveis, implicando os actores locais, sobretudo no seio das comissões fundiárias

2.3.2 O regulamento... As grandes questões...

A aplicação da lei levanta algumas questões e necessita de regulamentos. Em particular 5 assuntos devem ser regulamentados:

- as competências, a composição e a articulação das comissões fundiárias,
- os critérios de aproveitamento, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável,
- os impostos fundiários,
- o reconhecimento dos direitos consuetudinários...
- a actualização do regulamento do cadastro.

As comissões fundiárias:

São estruturas novas, criadas pela lei para garantir a sua aplicação e coordenar os diferentes níveis de intervenção na gestão das terras.

Parece necessário precisar as competências, definidas no artigo 45, especialmente em torno de três parágrafos:

- parágrafo 1.c "detectar situações". Como detectar? da iniciativa própria? na solicitação de terceiro? Quais os meios disponíveis? Quais são as sanções ou prosseguimento?
- parágrafo 1. f "mediar os conflitos". Quem pode alertar a comissão? Como? o julgamento terá possibilidade de apelo? os recursos judiciais serão possíveis?
- Ponto dois "Colaboração com a direcção do cadastro para as delimitações e actualização dos mapas". Como esta colaboração vai ser organizada? participação das equipas de delimitação? Substituto dos Comités? papel de validação dos resultados, depois dos trabalhos de terreno?

Parece também útil precisar a composição num regulamento próprio. As competências largas implicam numa representação nestas comissões dos principais intervenientes (em função dos diferentes níveis geográficos), mas limitando o número de membros para ficar eficiente (inferior a 10). Deveria se buscar uma representação mista: representantes do estado e dos actores locais directamente interessados.

Para o Estado:

- representantes da administração territorial (governador, administrador...).
- representantes da direcção do cadastro que poderiam assumir a secretaria
- representantes dos serviços do estado: agricultura, meio ambiente, florestas, parques e projectos.
- representantes da justiça

Para os actores locais:

- representantes das autoridades tradicionais (régulos, chefes de tabanca.)
- representantes eleitos
- representantes das organizações camponesas e das associações de desenvolvimento,

Também o regulamento deve prever os mecanismos de selecção e de designação e os responsáveis destas: administração? colectividades descentralizadas?

Enfim, é necessário pensar na articulação entre as diferentes comissões.

Os quatros níveis poderiam articular-se assim:

- a comissão de secção poderia ter um papel próximo dos comités de gestão integrado dos territórios criados no quadro do Pasp e se preocuparia mais com o plano de manejo dos recursos e o aproveitamento.
- a comissão do sector seria encarregada da resolução dos conflitos e das decisões de atribuição, sendo mais operacional em termo de reconhecimento dos direitos, sejam consuetudinários ou via concessão.
- a comissão regional além de uma função de recursos às decisões da comissão do sector teria um papel na planificação, trabalharia mais na realização e o acompanhamento de um esquema de ordenamento territorial
- a comissão nacional além de uma função de recursos às decisões das comissões regionais terá também a função de acompanhamento da lei. O seu trabalho se inscreveria mais na continuidade do trabalho da comissão técnica de elaboração da lei da terra num papel de Conselho em política fundiária perto do Governo e do primeiro ministro

Critérios e modos de controle do aproveitamento das concessões

Como indicado na análise precedente do texto da lei, o objectivo fundamental do aproveitamento é firmado para todas as terras sujeitas às concessões administrativas.⁷ Uma sanção de retrocesso ao domínio do estado é prevista em caso de abandono total ou parcial ou de um uso "para fins diferentes do estipulado no contrato". Mas, nenhum critério destes usos e nenhuma modalidade de constatação do aproveitamento são explicitados.

Ao contrario, os novos procedimentos de atribuição das concessões não prevêm mais a fase de concessão provisória, anteriormente existente. A concessão definitiva era dada depois de 5 anos e depois de uma vistoria que podia se traduzir por uma redução da superfície atribuída.

Só ficam como obrigações à necessidade de especificação do ou dos objectivos no pedido inicial (com um plano de ocupação, de exploração e de investimento para as grandes áreas) um parecer do Ministério da Agricultura na fase de consulta pública. Mas, estas obrigações são prévias, num momento ou o aproveitamento é ainda em projecto e nenhuma vistoria é prevista depois.

O preâmbulo da lei e as discussões durante a missão atestam que uma outra inovação terá papel determinante de incitação ao aproveitamento: a criação do imposto fundiário anual para as concessões de mais de 5 ha. Para este mecanismo jogar plenamente os problemas ficam a ser resolvidos (cf. Parágrafo seguinte).

É importante lembrar a necessidade de evitar ou de limitar os riscos de apropriação das terras, pouco exploradas, num modelo de latifúndio. Não parece suficiente de recorrer a um único imposto, ainda futuro ou de esperar às reivindicações das comunidades locais. Estas são muitas vezes acompanhadas de conflitos sociais.

É necessário precisar os critérios e as modalidades da sanção de rescisão da concessão. Para isso é necessário também precisar umas das competências das comissões fundiárias, a saber "detectar situações de mau uso e de abandono dos terrenos".

⁷ O mesmo objectivo é applicavel para as terras de direito consuetudinario, mas numa forma de respeito às regras gerais de desenvolvimento sustentável e de conservação do meio ambiente.

De facto, parece útil, e mesmo indispensável de elaborar, em complemento a lei, um decreto de aplicação sobre as vistorias, do aproveitamento previsto nos contratos de concessão, depois de um prazo razoável de três a cinco anos e a partir de critérios a definir (porcentagem dos objectivos enunciados, montante investido... tomando em conta imprevistos...).

Estas vistorias deveriam ser efectuadas por equipas de dois a três técnicos (cadastró, agricultura, outros serviços especializados...), sobre a responsabilidade das comissões fundiárias.

O número de vistorias corre o risco de ultrapassar as possibilidades dos técnicos disponíveis. Poderiam ser efectuadas por prioridade e por ordem de importância decrescente:

- as concessões de mais de 100 ha (explorações familiares) ou de 500 ha (empresas) autorizadas pelo conselho dos Ministros.
- as concessões de mais de 30 ha (explorações familiares) e de 100 ha (empresas) com plano de exploração.
- a todas as concessões de mais de 5 ha,

Problemas ligados às taxas e ao imposto fundiário

O princípio das taxas será provavelmente bem aceite, pois elas estão ligadas à realização de actos concretos (atribuição, ou transferência dos títulos de direitos de uso privado...).

O montante destas taxas já foi regulamentado por um despacho conjunto dos Ministérios das Finanças e dos Equipamentos Sócios, do mês de dezembro de 1999. A notar que é o primeiro e o único regulamento de aplicação da lei de 1998.

A criação de um imposto fundiário anual é uma questão muito mais delicada socialmente. De facto, tal imposto já existiu para as antigas pontas no tempo colonial, mas desapareceu ou não foi mais cobrado desde da independência em 1974.

O imposto previsto na lei de 1998 se aplica somente para as concessões. As terras atribuídas segundo os direitos consuetudinários não são tocadas. Diversas exonerações são previstas bem como a organismos e associações de utilidade pública, sem fim lucrativos, beneficiários de terrenos concessionados, com áreas inferiores a 5 hectares.

Para todas outras concessões, o montante do imposto deve ser fixado através de um decreto específico do governo. A situação política militar contribuiu ao atraso. Mas também não deve ser subestimado o carácter sensível do assunto, a sua complexidade. De facto, a fixação dos montantes resultarem arbitrariedades ligadas a:

- ponderação entre os diferentes factores ou critérios, listados no artigo 38. Por exemplo, a natureza dos terrenos implica numa missão de especialistas do ministério da Agricultura, mas esta visita não é prevista no processo de atribuição.
- Ao equilíbrio entre dois objectivos, parcialmente contraditórios: favorecer os investimentos nas actividades rurais (impostos reduzidos), mas impedir o fraco aproveitamento (impostos relativamente dissuasivos).

Uma fase preliminar de consultas a vários níveis, incluindo representantes dos actores locais, se faz necessário. As comissões fundiárias deveriam ou poderiam ser instituições para tais consultas, devido as suas competências. Mas para isso elas devem ser implementadas rapidamente. A decisão final depende do governo.

Reconhecimento dos direitos consuetudinários

Antes de tudo, é necessário sublinhar o carácter fundamentalmente positivo deste reconhecimento, em dois níveis:

- A nível da grande maioria dos agricultores familiares, pela legalização e a garantia dos direitos adquiridos através das práticas locais (de origem tradicional, mas com transformações ligadas às evoluções históricas e sócio -económicas múltiplas).
- A nível das comunidades locais, através de uma plena responsabilização pelo manejo do seu património fundiário histórico, depois de cumpridos períodos de predominância do estado.

Mas este reconhecimento levanta dificuldades ou problemas:

- Os primeiros são riscos ou tendências ao "fechamento" dos territórios reservados aos residentes e aos originários da tabanca. É uma reacção à situação anterior e a expressão de uma tomada de consciência da rarefacção, já existente ou ainda relativa, dos recursos fundiários. Mas há riscos de exclusão e de bloqueios ao aproveitamento óptimo que deveria ser pensado, pelo menos a um nível de inter tabancas. Estas tendências são largamente difundidas e foram identificadas nos diferentes estudos de caso, em todas as partes do território nacional, em tabancas com ou sem operação de delimitação, com ou sem planos de manejos dos recursos, com ou sem pressão ligada a existências de pontas.
- Os segundos estão relacionados às tensões e conflitos ligados a multiplicação dos poderes ou dos responsáveis (chefes de tabanca, comités criados depois da independência, associações...). Tendo como principal consequência dois casos:
 - ✓ O mau funcionamento nas instituições das tabancas fazem com que os direitos consuetudinários não sejam obrigatoriamente garantidos no quadro colectivo das comunidades locais. É verdade que existe a possibilidade de concessão para a totalidade ou parte dos terrenos detidos segundo direitos tradicionais. Mas este processo necessita de um parecer prévio das autoridades das tabancas e é constringente (processo, custos, taxas...). Há necessidade de estudar a possibilidade de realizar delimitações ao nível das moranças e, mesmo, dos fogões.
 - ✓ O crescimento importante dos poderes de gestão das autoridades das tabancas torna necessário uma clarificação destas instituições locais de base, que não podem ser confundidas com as comissões fundiárias dos sectores. O modelo de comité de gestão integrado dos territórios poderia servir para garantir representação equilibrada dos diferentes componentes da população e dos utilizadores das terras, das autoridades tradicionais e dos grupamentos (produtores, criadores, mulheres e jovens...).
- Os terceiros estão ligados ao dualismo entre dois direitos num mesmo espaço: consuetudinários e concessões. Este dualismo deve ser ultrapassado. Em respeitando as particularidades dos direitos de cada categoria como exploradores, a unidade de gestão pode ser procurada pela definição de planos de ocupação e de afectação dos solos, integrando os terrenos de diferentes estatutos, de diferentes usos (agricultura de subsistência, pecuária, floresta, reservas, matas sagradas...).

A actualização do regulamento do serviço do cadastro

Enfim, a nova lei pede uma actualização do "regulamento" que organiza as relações do serviço do cadastro e dos seus clientes no processo de tramitação, em particular para os pontos seguintes:

- Supressão da fase de concessão provisória, proposição de vistorias e adopção de um processo contínuo até a atribuição do título definitivo. Este processo deve comportar em particular no projecto de uso das terras, prazo de validade do contrato de concessão (90 anos máximos ou prazos menores a definir no quadro da lei).
- Elementos complementares para os "pareceres" preliminares, os planos de exploração e de investimentos para os pedidos de grandes superfícies...
- Enfim, o lugar e o papel das comissões fundiárias, no quadro da sua colaboração com o cadastro (previsto para a delimitação das tabancas, a actualização dos mapas e a resolução dos conflitos). As formas desta colaboração seriam totalmente diferentes segundo a opção retida: um funcionamento em paralelo das duas instituições ou a integração do cadastro no seio das comissões, como a proposta feita anteriormente.

Em conclusão, a lei da terra permite um esclarecimento e uma regulação das relações fundiárias. A sua aplicação efectiva é desejável e urgente. Necessita arbitragens e decisões do governo, traduzindo-se em regulamentos de aplicação, mas particularmente aqueles que concernem às comissões fundiárias, o imposto, os critérios e modalidades de vistorias e a delimitação dos territórios.

2.4. A questão fundiária na Guiné Bissau

2.4.1. Os limites da gestão dos recursos para as comunidades

A lei da terra de 1998 reconhece os direitos consuetudinários das comunidades. Esta escolha é importante, tem impactos e vai marcar o desenvolvimento futuro do sector agrícola da Guiné Bissau.

Confiar a gestão da terra às comunidades é uma reacção depois de um longo período de negação ou de redução dos direitos destas comunidades.

Mas, confiar a gestão da terra às comunidades pode conduzir à :

- excluir os pastores transumantes. A delimitação dos corredores prevista não é suficiente, existe a necessidade de garantir zonas de pastagem.
- dificultar a gestão dos parques, reservas de biodiversidade e florestas que concernem outros actores além da comunidade.
- tornar quase impossível o acesso a terra por parte de pessoas de origem urbana ou de regiões saturadas.

Para várias comunidades, a delimitação da tabanca concretiza o facto que o espaço será reservado aos membros desta comunidade. Esta posição é de uma certa maneira em contradição com as regras tradicionais e também com o espírito da lei, mas é claramente anunciada como já vimos.

Esta percepção é preocupante. Como vai ser resolvido o problema das instalações dos "estrangeiros" já existentes ? Como vão ser regularizadas estas instalações ? Vão depender da gestão da comunidade ? Pode haver a possibilidade de expulsão ? Como vão ser organizados os apelos às decisões tomadas ?

Também esta percepção pode congelar situação e impedir qualquer acção de redistribuição de recursos naturais. Os problemas de limites entre Cassanti e Contuboel são assim ligados a reivindicação dos habitantes de Contuboel que argumentam o seu número para ter mais espaço. O território "tradicional" esta saturado e a frente, o desmatamento toca nas terras de Cassanti. A expansão é uma necessidade vital para a população de Contuboel. Mas esta necessidade é pouco percebida pela população de Cassanti que não se solidariza.

Num outro caso é surpreendente ver que a população de Capassa (sector de Pitche) dispõe do maior território (1600 ha), e que desconhece a instalação de ponteiros e de transumance é a mais intransigente ao acesso de "estrangeiros". A posição é idêntica em Saradelo (sector de Gabu) e em Uane (sector de Buba).

A maior parte das dificuldades na delimitação entre tabancas esta ligada ao direito de uso pelos estrangeiros. Aqueles que usam terras nos limites das tabancas vizinhas têm medo de perder esta possibilidade e tentam modificar os limites para as tabancas onde eles moram (Demba Meta).

Nesta perspectiva, a delimitação das tabancas pode ser perigosa. Usamos já várias vezes o termo de estrangeiro. O termo é inadequado (todos são guineenses). Mas é usado pelo próprios habitantes das tabancas. Designa todos os não residentes ,e é significativo na ligação estreita entre direito fundiário e de cidadão

A exclusão não pode ser encorajada, pois ela pode trazer reacções e violências étnicas. Há necessidade de separar bem:

- de um lado delimitação e responsabilização duma comunidade para o manejo dos recursos
- e de outro lado o direito de uso que não pode ser exclusivamente reservado aos únicos residentes de uma tabanca que não esteja no caso de espaço saturado.

Há necessidade de perenizar o acesso ao uso que garanta os direitos tradicionais ao mesmo tempo em que a solução das concessões seja uma oportunidade para todos cidadãos guineenses. O livre acesso a terra foi afectado por práticas de espoliação das populações locais (incluindo expulsão de moranças) e de aproveitamento inexistente ou simbólico. Compreende-se as reacções das populações locais, no entanto os recursos devem ser acessíveis ao conjunto dos guineenses.

Vimos que a concessão sem limites pode excluir o acesso à terra para sempre por parte das comunidades locais. O exemplo do Brasil ou da África do Sul mostram todo o perigo em termo de marginalização, exclusão e miséria, com efeitos duráveis.

Vimos também que a possibilidade oferecida pelas regras tradicionais, pelos direitos consuetudinários aos estrangeiros, ou mais precisamente aos não residentes, tendem a reacções, a ser esquecidas.

De facto a delimitação consagra poderes para orientar o desenvolvimento. Ela ultrapassa o simples exercício técnico. Ela traduz escolhas e consolida projectos de actores na sua diversidade e nas suas contradições.

2.4.2. Recursos fundiários ou desenvolvimento local

Estes projectos são raramente explícitos. O objectivo não é de definir um projecto consensual qualquer, mas de dispor de suportes a uma discussão sobre estes projectos.

Só raras tabancas elaboraram plano de manejo dos recursos naturais. A maior parte delas foram apoiadas no âmbito do Projecto PASP (Projecto agro sylvo pastoril). Não se deve esquecer também a acção de numerosas ONGs que de maneira mais difusa tiveram uma acção neste domínio (por exemplo, UICN no quadro do Parque natural das tarefas de Cacheu e do Parque do Rio Grande de Buba).

A delimitação não tem sentido se ela não é acompanhada de instancias capazes de definir as condições de acesso à terra e aos recursos numa perspectiva de desenvolvimento sustentável e de justiça social. Também estas instancias devem ser capazes de resolver os vários conflitos de limites e de uso. A comissão técnica da lei da terra inventariou mais de 111 tipos de conflitos. Para que a resolução dos conflitos não seja uma negociação permanente é necessário a reflexão sobre os critérios. O que deve ser uma gestão racional das terras? Quais são as práticas permitidas numa perspectiva de desenvolvimento sustentável? De outro lado quais as metas de apropriação dos recursos? O que é aceitável socialmente em termo de extensão de propriedade privada?

Enfim, a tabanca não pode ser o único território de gestão. Ha espaços que não relevam da gestão de uma só comunidade. Espaços de pastos inter tabancas, zonas pastorais específicas, parques, reservas de biodiversidade, florestas são outros territórios que tem a sua lógica, mesmo se varias tabancas vão reivindicar que parte destes espaços pertençam aos seus territórios, partindo do princípio que não exista espaço não reivindicado, "não há terra sem dono".

Existe a necessidade de reflectir na tomada em conta destes espaços e na sua representação. Em resumo, há necessidade que o trabalho de delimitação das tabancas seja incluído num programa mais amplo de gestão dos recursos naturais que ultrapassa o estrito aspecto cadastral e os limites das tabancas.

A partir das discussões que tivemos, este programa poderia ser construído em torno de algumas regras simples :

- a terra é valiosa, têm valor e não pode ser desperdiçada. É um bem nacional que é necessário ser usado por um bom "pai de família",
- a terra é um bem nacional aberto ao conjunto das populações guineenses, num espírito de equidade e de justiça social, e respeitando os direitos consuetudinários anteriores,
- os recursos de um território devem permitir o conjunto das acções das actividades humanas (agricultura, pecuária, energia, artesanato ...),
- a exploração destes recursos deve ser feita de forma equilibrada permitindo um nível de vida decente, a reprodução dos recursos (desenvolvimento sustentável) e a preservação dos recursos raros.
- O espaço está em via de saturação, para que haja o equilibrio necessita um aumento da produtividade dos sistemas de produção pelo menos equivalente ao crescimento demográfico.

Nesta perspectiva a gestão durável dos recursos naturais depende de um certo número de medidas ligadas à :

- definição de um "esquema de ordenamento do território" de afectação dos recursos,
- políticas de instalação de migrantes ou de ponteiros realistas e respeitando regras de manejo durável dos recursos.

As acções do serviço do cadastro, passadas no quadro do projecto e no futuro, na aplicação da lei, implica claramente numa reflexão sobre a descentralização. Os comités de Gestão Integrado dos Territórios das tabancas criado nos quadro do PASP são insuficientes para resolver os amplos problemas levantados pela delimitação das tabancas.

A dinâmica do projecto mostra a necessidade de articulação entre pelo menos três escalas.

A tabanca ou o conjunto das tabancas é o lugar das práticas, das adaptações pragmáticas e de gestão.

O sector é o domínio do jurídico, do administrativo.

O regional é o domínio da orientação do desenvolvimento, pensado num plano e traduzido em um esquema director.

Os problemas fundiários ilustram no mais alto nível a dificuldade do desenvolvimento, numa oposição entre duas lógicas que é importante não tornar contraditórias : lógica de integração a um modelo moderno exterior ; lógica de consolidação das dinâmicas locais.

Quadro n°4 organização política e administrativa da Guiné Bissau

O território nacional da Guiné Bissau é subdividido em regiões, sectores e secções.

Nesta organização politico-administrativa proporcionou se; através da lei n° 5/96 do 16 de setembro de 96, a existência de autarquias locais com o fim de delimitar a actuação dos representantes da administração central face aos representantes do poder local, cujo corpo provém de eleições e se organizam em Câmaras Municipais .

A lei base das autarquias locais assenta-se na criação de municípios, sectores, autarquias e juntas locais de forma progressiva.

O decreto n°4/96 do 3 de dezembro define os municípios de 9 cidades cujos limites fixam-se por forma, a incluir as áreas rurais dos arredores das cidades, no(sentido) espírito da extensão futura destas.

Compete às câmaras a gestão e promoção dos serviços básicos (equipamento rural e urbano ; educação e ensino ; cultura; tempos livres e desportos ; saneamento básico) que definem uma cidade.

Assim, se lhe atribui uma gestão autónoma do ponto de vista administrativo, financeiro e patrimonial sob tutela do Ministério da administração territorial e inspecção geral das finanças. Na prática, cabe ao governo civil as atribuições particularmente do Ministério de administração territorial que é sua tutela, portanto numa relação hierárquica superior a câmara.

Pelos limites geográficos do município, uma primeira leitura confere-lhe uma posição externa face ao fundiário.

O domínio da área de atribuição do município excluía o fundiário no seu aspecto de distribuição e uso de terras para fins agrícolas, pastorais e de exploração florestal. Restritamente no quadro do Conselho regional, como membro deste órgão do governo civil, o município pode deliberar sobre este assunto.

Porém, a implementação da lei na sua globalidade (sectores autárquicos e juntas locais) devolve a questão das repartições dos poderes, relações e articulações entre as comunidades locais, às autoridades tradicionais e ao governo civil, incluindo sobre as questões fundiárias.

A aplicação da lei da terra através das comissões fundiárias, na suas relações com o Governo Civil das regiões e o Municípios será matéria sobre a qual se deverá debruçar. Em particular, a composição das comissões fundiárias que deverão levar em conta a relativa fragilidade das autoridades tradicionais e as visões cada vez mais ampla e clara das populações em particular nas suas formas organizadas e associativas, mesmo se o conhecimento da lei da terra ficar reduzido.

Em certos casos, a administração local antecedeu a lei criando "Conselho sectorial" como no caso de Gnanadu.

A descentralização aparece num quadro ainda aberto, pouco regulamentado do ponto de vista administrativo. É uma oportunidade (construir mecanismos adequados) mais também um desafio suplementar na aplicação da lei da terra. que vamos estudar.

2.4.3. Pertinência da metodologia e domínio pela equipe

A delimitação da tabanca não é só uma acção técnica. Ela tem implicações importantes. Os seus objectivos devem ser claramente enunciados, apoiando-se na lei. Explicitado sobre os papéis respectivos da delimitação (quadro legal), a responsabilidade da gestão dos recursos (confiado à comunidade) e o acesso à terra (libre para todos, mediante o respeito a regras de equidade e de gestão e acordo das comunidades) são necessários. A metodologia deve integrar formalmente uma apresentação da lei seu espírito, seu processo de elaboração e seus principais instrumentos.

Esta sensibilização pode não ser só responsabilidade do serviço do cadastro. É aí que se necessita a criação e o trabalho das instancias de regulação, que são as comissões fundiárias previstas pela lei. Retomaremos o assunto mais tarde, mas há necessidade de ter uma prática de como vão funcionar estas comissões.

O exemplo das tabancas delimitadas no quadro do PASP mostra que este trabalho não deve se limitar a uma sensibilização sobre o manejo dos recursos, mas deve também tocar nos direitos de uso e de uma maneira ou outra na relação entre cidadania e terra.

Direitos (acesso à terra) e deveres (aproveitamento justo e durável) deve ser lembrados numa perspectiva de tolerância. Inconscientemente ou voluntariamente, a animação do PASP conduziu ao fechamento das tabancas sobre si em posição de exclusão. Mas encontramos esta mesma reacção em tabancas onde não houve nenhum trabalho de sensibilização.

Por um ponto de vista mais operacional, a metodologia permitiu uma prática do diálogo sobre qualidade, mas sempre centrado demais na tabanca. A metodologia sofre de uma insuficiência de suportes cartográficos. Seria necessário uma melhor integração dos limites com elementos estruturantes dos mapas geográficos (estradas e pistas, por exemplo). É difícil para as pessoas exteriores à tabanca se situar.

Por outro lado, o mapa não é só o produto da delimitação. É um instrumento necessário que permite melhor perceber a localização dos conflitos e entender as suas razões profundas. Os croques da situação devem em particular levar em conta os usos actuais de pessoas externas às tabancas. Este levantamento permitirá igualmente facilitar o pedido de legalização que muitas vezes é a solução para os problemas de delimitação. Assim a delimitação poderia já constatar além dos limites das tabancas os espaços aproveitados por "estrangeiros" cujo estatuto deverá ser confirmado de maneira contratual com a comunidade ou a legalização. Esta ambição exige que o trabalho de delimitação seja feito por equipas pluridisciplinares compostas pelos menos por técnicos do cadastro, da agricultura e de sociólogos.

As equipas não dominam completamente a visão global da delimitação e as suas implicações. É claro que a missão de avaliação foi um momento de reflexão e de formação em situação e que as últimas discussões mostraram uma percepção mais aguda dos desafios.

Também, no domínio do operacional, as experiências de delimitação nunca foram sistemáticas, o processo na sua totalidade não foi até agora testado : delimitação das tabancas ; delimitação das hortas (pontas de "estrangeiros" ou hortas de autóctones) cujos proprietários desejam a legalização ; vistorias para medir o grau de aproveitamento e tomar as decisões de apuração, de retrocesso ou de concessão. Esta campanha sistemática de cadastro merece ser organizada.

Em resumo, a metodologia é interessante, representa um enorme progresso nas práticas do serviço do cadastro, mas merece ser aprimorada para responder melhor às consequências da delimitação.

2.5. Conclusão : uma avaliação do projecto

O projecto "valorização dos recursos fundiários" foi pensado como um projecto preparatório para implementação de uma lei da terra que tentasse preservar os direitos consuetudinários e favorecer um real aproveitamento dos recursos fundiários das concessões.

O projecto foi relativamente bem pensado. Queria preparar a elaboração e aplicação de uma lei, protegendo os direitos consuetudinários e melhorar o aproveitamento das concessões privadas

Esta preparação foi organizada em torno de dois eixos :

- uma reflexão teórica e prática sobre o que significava a legalização dos direitos de uso,
- uma modernização dos instrumentos que dispunha o cadastro para implementar esta lei.

A estratégia do projecto foi também bem pensada. A partir dos estudos de casos, as equipas do projecto desenvolveram uma reflexão pertinente sobre as condições do uso da terra na Guiné Bissau. A nossa avaliação dos estudos de caso é positiva porque eles fornecem informações de qualidade em particular no inventário e a organização das instituições de base. No entanto, houve falta de espírito crítico no que toca ao seu funcionamento. A visão da harmonia nas comunidades é um pouco idílica (Taner 1997; De Witt 1996, 1997).

Os estudos de caso não mostraram de maneira clara que a esfera tradicional é atravessada de conflitos de interesse. A gestão tradicional das terras conhece dificuldades. As regras não se aplicam automaticamente. As autoridades não são obrigatoriamente reconhecidas para... os próprios residentes. Mas importante, esta gestão tradicional não consegue resolver os interesses contraditórios entre os diferentes actores "nacionais".

Em particular neste ponto, as experiências de delimitação propriamente ditas foram insuficientes e ainda pouca produtivas. As comissões fundiárias ,como instâncias de regulação ,para organizar o conjunto dos actores implicadas no jogo fundiário não foram trabalhadas : composição, funcionamento, relação e articulação...

Neste julgamento, deve-se levar em conta o nível da equipe no início do trabalho e o esforço de formação necessário, as condições administrativas e logísticas sempre foram difíceis na Guiné Bissau. De facto a prioridade deveria ser institucional e de formação.

A estrutura do projecto com meios importantes mais disponível num prazo curto não é a mais adequada para garantir a participação de vários actores, numa situação de dificuldades administrativa e política. O projecto tornou-se uma oportunidade para resolver problemas estruturais. Mas as soluções eram oportunistas.

No início, o projecto deveria ser "interministerial" e teria uma ambição global de "manejo dos recursos". Mesmo o ministério da agricultura se envolvendo no trabalho de delimitação, o facto que o cadastro operador teve alguns efeitos negativos : os técnicos não tinham experiências com mundo rural.

Também tinham dificuldades em manter um equilíbrio entre as actividades cadastrais, formais e regulamentadas e actividades experimentais. A questão foi crucial em relação à delimitação das tabancas. Era do domínio da experiência ou da legalização ? Para se continuar deveria esperar o quadro legal ou ao contrario deveria contribuir com a experiência à elaboração deste quadro legal.

A avaliação do projecto deveria ser feita em função dos objectivos anunciados e dos resultados esperados. O objectivo era de aumentar a legitimidade e a segurança dos direitos de uso fundiário, enquanto se espera dispor de um quadro legal definido numa grande %concertarão com os diferentes elementos da sociedade civil.

Os resultados esperados eram :

- uma maior segurança dos direitos fundiários tradicionais
- um instrumento cadastral simples e eficiente,
- um melhoria qualitativa e quantitativa do aproveitamento das concessões privadas.

O projecto inscreve-se numa continuidade de trabalhos e de reflexão. As suas opções traduzem as experiências no domínio fundiário dos 25 anos de independência. Permitiu um acompanhamento, mas ao mesmo tempo, enriqueceu um grupo de técnicos do estado e da sociedade civil envolvido na preparação da lei da terra.

O mais proveitoso foi conseguir partilhar esta reflexão com os membros da comissão técnica da terra.

A lei de 1998 é um avanço incontestável. O facto que esta lei existe hoje depois de várias tentativas infrutíferas (1974, 1980, 1993) não pode ser exclusivamente creditado ao projecto, mas todos reconhecem a sua contribuição. Neste sentido o resultado de uma maior segurança dos direitos fundiários foi parcialmente atingido.

Usamos a palavra parcialmente, porque a lei ainda não tem regulamentos definidos, em particular em torno do papel das comissões fundiárias e as condições de imposição.

Usamos a palavra parcialmente porque o serviço do cadastro precisa ainda afinar a metodologia para uma aplicação sistemática da lei. Os pontos a ser afinados são :

- a difusão da lei para que ela seja percebida na sua globalidade e evitar exclusão de actores como pastores,
- a integração da delimitação das tabancas com a legalização de todos os pedidos de concessão, incluindo anulação de antigos processos,
- uma reflexão mais ampla ao nível de região e do sector para elaborar "esquema de ordenamento territorial " integrando espaços de gestão comunitária ou de domínio público (parcos, reservas, zonas sylvo pastorais, floresta...)
- a aprendizagem de novas relações entre comissões da terra e serviços de cadastro. Quais , no quotidiano, vão ser as funções de cada um ? A integração dos dois órgãos, o cadastro sendo encarregado do secretariado das comissões, é uma solução que deve ser testada.

Levar os estrangulamentos deste dois pontos (regulamento e metodologia) é necessário para iniciar um trabalho cadastral sistemático que é também cujo viosa base de uma recuperação mais rápido dos processos.

Chegamos aqui no segundo resultado esperado : dispor de um instrumento simples e eficiente. Não se pode dizer que o cadastro tornou-se um instrumento simples e eficiente, o ritmo do trabalho não se modificou, os processos antigos não foram anulados e o prazo de resposta não foi melhorado. A guerra piorou as coisas.

As dificuldades de melhorar a eficiência do cadastro mesmo com os meios importantes mobilizados podem ser explicadas por duas razões principais :

- o clima de incerteza e de espera ligada ao aproveitamento da lei.
- a estratégia de campanha sistemática que infelizmente não pode acontecer,
- ao nível dos técnicos, "cortados" dos progressos técnicos. Este "corte" teve duas consequências : escolha técnica aleatória e dificuldades de usar os materiais e a acompanhamento das metodologias.
- uma organização burocrática.

O clima de incerteza sobre o futuro do serviço de cadastro vai ser um dado estrutural para os próximos anos. A aplicação da lei, as perspectivas da descentralização, a necessidade de ligar as acções com o manejo dos recursos naturais vai criar um ambiente de incerteza em torno do serviço de cadastro. Privatização de parte das funções ? Descentralização ? Criação de um instituto geográfico... são questões institucionais importantes que deverão provavelmente ser resolvidas buscando uma melhor eficiência dos serviços do cadastro.

Hoje o serviço e o projecto são mobilizados para a recuperação dos processos cadastrais. A organização interna melhorou nestas últimas semanas e pode se esperar um nível de realização superior aos que foram atingidos. É necessário fazer escolhas claras sobre o material e mobilizar formação e perícia de qualidade. Dois pontos devem ser centrais : a finalização dos mapas-imagens e o georeferenciamento da rede geodésica.

Há necessidade de "passar à velocidade superior" e tomar as medidas que permitam ultrapassar um funcionamento demais burocratizado. Estas medidas não dependem só do cadastro. Elas não foram abordadas na reflexão sobre a modernização que foi insuficiente por estar limitada à informatização.

Tomamos só quatro exemplos para esclarecer a situação.

As pessoas do cadastro não têm acesso directo ao registo predial do Ministério da Justiça para reconstituir o tomo das concessões definitivas. Este trabalho é essencial e não pode depender da disponibilidade dos funcionários do ministério da Justiça.

Há necessidade de ter um regulamento mais rigoroso para o prazo de reconstituição dos processos. Quem não teria contacto com os serviços do cadastro antes de 3 a 6 meses perderia a sua concessão. Assim o movimento de recuperação seria muito mais rápido. Também a anulação das concessões sem objecto poderia ser realizada.

É necessário fazer contacto com Kampsax para recuperar o "software" de informatização dos processos ou de pedir a um técnico em informática recompor este programa, a partir do manual. É necessário fazer contacto com Geoconseil para obter o CD com os mapas digitalizados.

Deve-se concretizar a ideia de descentralização de uma parte dos serviços do cadastro

É da responsabilidade da direcção do cadastro levantar os problemas e é da responsabilidade do governo e da assembleia tomar as medidas necessárias.

Um exemplo positivo é o despacho do 28/12/99 assinado pelos ministros dos Equipamentos Sociais e das finanças que autoriza ao serviço nacional da geografia e do cadastro cobrar taxas para execução dos seus trabalhos. Mas estas receitas devem ser afectadas ao cadastro e a aplicação da lei.

O último dos resultados esperados seria uma melhoria qualitativa e quantitativa do aproveitamento das concessões privadas. Este resultado pode ser atingido pelas vistorias que foram difíceis de realizar por razões políticas. A imposição foi abandonada. Hoje a vistoria não é prevista na lei, não é regulamentada e o terceiro resultado não foi atingido.

Em resumo, a avaliação é partilhada. No domínio da reflexão e do quadro teórico-político o avanço é incontestável, atestado pela lei. Mas este avanço não tem prosseguimento nem regulamento. No domínio da metodologia a avaliação mostra as limitações, mas também indica as principais pistas de trabalho. No domínio da realização, há necessidade de ter um ritmo mais consequente, o que depende de medidas de carácter administrativo e de um esforço renovado em formação.

De facto o projecto tem elementos muitos positivos, mas para poder se concretizar (quer dizer ser um instrumento de aplicação da lei) precisa ter engajamentos firmes por parte dos guineense, pelos menos em três níveis :

- ao nível da assembleia e do governo : o engajamento a retomar nos prazos mais curtos o trabalho de regulamentação da lei.
- ao nível do governo e da administração : o engajamento em levantar todas as limitações e em tomar medidas para consolidar o projecto, por exemplo, a desconcentração de uma parte do serviço e a afectação das receitas à aplicação da lei.
- ao nível dos operadores, os quadros do projecto : o engajamento a aceitar metas e um ritmo de realização superior.

3. Perspectivas

3.1. Uma política de valorização dos recursos fundiários

Um política de valorização dos recursos fundiários não pode se limitara uma única delimitação. Uma acção cadastral deve fornecer um quadro jurídico e traduzir opções para a gestão da terra. É só um elemento de uma política global de gestão dos recursos naturais que deve traduzir-se em :

- planos de desenvolvimento sectorial, mas também regionais,
- definição de um esquema de afectação dos recursos,
- operações de instalação de migrantes ou de ponteiros realistas e respeitando regras de manejo durável dos recursos em contrapartida ao direito de uso,
- investimentos de protecção e conservação dos recursos (luta antierosiva, conservação das águas e dos solos...),
- políticas de intensificação dos sistemas de produção para afrontar o crescimento demográfico.

São estas opções que devem dar vida às comissões fundiárias. Compostas de representantes da administração, dos chefes tradicionais, dos representantes da sociedade civil e dos serviços do estado, em particular o cadastro, mas também agricultura, justiça, meio ambiente... devem pensar na regras de uso da terra, dar parecer à utilização e ocupação dos espaço rural, validar os pedidos de concessões e solucionar os conflitos.

Devem ser articuladas com os mecanismos de descentralização, levando em conta as práticas locais.

A nível da região, um esquema de ordenamento territorial é necessário para afectar às terras para o conjunto das actividades rurais : terras agrícolas, corredores e pastos, zonas protegidas e turísticas, zonas de biodiversidade.

Ao nível das tabancas, os territórios devem ser delimitados e a afectação das terras deve ser organizada em verdadeiros "planos de afectação e de ocupação dos solos". Com o tempo, estes planos poderão servir de base para a organização de cadastro ao nível da morança ou do fogão.

Enfim as regras de gestão devem ser codificadas em verdadeiras "cartas dos usadores", para o bom pai de família.

O trabalho de delimitação, que poderíamos chamar de clarificação fundiária deve acompanhar, na medida do possível, as acções de planeamento. Nesta altura o ideal seria que o trabalho de delimitação fosse integrado num programa global de manejo dos recursos naturais bem como os vários actores implicados : serviços do estado, ONGs... Para os serviços do estado significa que a política fundiária não é só da competência do cadastro. Agricultura, meio ambiente, floresta... devem ser directamente concernentes.

Este programa global fica a definir. Algumas iniciativas contribuem no seu delineamento. Não poderá ser implantado num futuro próximo, sobretudo porque deverá ser definido no quadro da descentralização, mas este programa deve servir de quadro prospectivo à reflexão em torno do trabalho de delimitação.

O trabalho de delimitação é da responsabilidade do serviço do cadastro. Como este pode assumir esta tarefa levando em conta os benefícios e ensinamentos do projecto, demonstrados na avaliação ?

3.2. Uma campanha sistemática cadastral ?

Toda a avaliação leva a imaginar que o serviço de cadastro deve se engajar na realização duma campanha cadastral sistemática, em apoio às comissões fundiárias que de facto são instituições a ser implementadas no quadro da descentralização. Esta campanha seria a oportunidade de inventar "práticas concretas".

Não se sabe como esta descentralização vai se realizar, mas no mínimo vai se traduzir em uma desconcentração dos serviços técnicos. No quadro da aplicação da lei fundiária, os serviços do cadastro deverão ser mais próximos dos clientes e trabalhar em estreita colaboração com as diferentes comissões. Como nós vimos, não há até hoje práticas permitindo definir estas relações, mas a criação de delegações regionais é um primeiro passo.

É a partir destas delegações que poderá se construir uma real colaboração com as instituições locais do estado.

Para lançar esta campanha sistemática faltam três elementos :

- os regulamentos em particular àqueles ligados às comissões fundiárias,
- uma metodologia afinada, permitindo conceber melhor as relações com as diferentes comissões fundiárias e as articulações entre elas.
- equipes operacionais e pluridisciplinares no campo.

Por outro lado há a necessidade de resolver o mais cedo possível o problema da recuperação dos processos.

3.3. Um período de transição

3.3.1. Algumas opções

Perante estes elementos, três opções podem ser apresentados ao governo da Guiné Bissau e a Comissão Europeia..

A opção 1 é parar o projecto no dia 15 de outubro de 2001 e esperar a definição do programa global de gestão dos recursos para definir com precisão o papel do Serviço do Cadastro. É uma opção institucional que pode se justificar para as actividades de delimitação e aplicação da lei, que de toda maneira ficaram paradas desde da guerra.

Mas esta opção é difícil levando em conta a situação actual do cadastro. As actividades de recuperação dos processos avançaram muito pouco. Seria de muito risco deixar o cadastro e os seus arquivos numa situação perigosa para o futuro.

Nesta perspectiva, uma opção 2 é de centrar todas as actividades na recuperação dos processos no período de um ano. A ideia seria de organizar uma campanha de recuperação sistemática aproximando o cadastro dos seus clientes.

Dois caminhos seriam possíveis : a criação de brigadas móveis que sistematicamente visitariam todas as concessões (opção 2.1) ou a deconcentração do serviço pela implementação de delegacias regionais (opção 2 bis).

Seria necessário comprar GPS de baixa precisão e máquinas dactilográficas portáteis clássicas para todas as equipas. Com os meios actuais é possível organizar duas brigadas.

O conjunto do pessoal do projecto seria mobilizado para essas tarefas. Assim, a secretaria seria afectada à recomposição dos processos. Um novo assistente seria encarregado da informatização dos processos.

O resultado esperado desta opção é dispor ao fim do projecto de arquivos renovados e operacionais. Esta opção nº 2 não consolidaria o trabalho realizado pelo projecto na elaboração da lei. Numa primeira estimativa o custo necessário seria equivalente ao de um programa do período de 15 de outubro 2000 até o 14 de outubro 2001, mais ou menos 120 000 euros.

Uma terceira opção é mais ambiciosa. É esta que parece a missão mais pertinente para a consolidação das acções do projecto e a implementação da lei da terra. Seria a continuidade da preparação do eixo fundiário do programa de gestão dos recursos evocados no parágrafo 3.2.

Organiza-se em três partes :

- a recuperação dos processos, mas apoiando-se na criação de 3 delegações regionais (leste, Norte e Sul) em três regiões do país, preparando assim a desconcentração e a descentralização. Estas delegacias seriam criadas no dia 1º de novembro. O projecto forneceria alguns materiais de transporte (motorizados) de levantamento (GPS) e de arrumação. Além dos trabalhos de recuperação dos processos, as delegacias realizariam os trabalhos correntes do serviço do cadastro o que deveria permitir financiar o funcionamento destas delegacias (combustíveis, papéis, ajudas de custo ou mais eficientes %primas ligadas ao acto). A brigada móvel, actualmente operacional, teria um papel de acompanhamento dos trabalhos e de apoio a estas delegacias. Ele continuaria a dispor de um financiamento equivalente ao que ela dispõe actualmente. A nível central, os trabalhos seriam coordenados por um engenheiro cartógrafo. A informatização dos processos seria retomada, tarefa que seria assumida pela secretaria. Um outro assistente para a recuperação do atlas seria necessário.
- uma operação piloto em dois sectores onde se constituiria "comissões fundiárias provisórias" e onde se tentaria examinar as condições de trabalho entre estas e o serviço de um lado e de outro lado as articulações entre elas (apelo, tarefas diferenciadas..). Também se faria um trabalho de zoneamento e de elaboração de um esquema de ordenamento territorial ao nível dos sectores. Uma campanha cadastral sistemática seria implantada integrando : delimitação das tabancas, verificação do uso das pontas existentes, legalização dos pedidos de concessão. Os sectores escolhidos seriam Cacheu (na continuidade dos trabalhos de delimitação, realizados em Capo e Bachyle) e Ganadu (devido a complexidade das situações exposta no estudo de caso).

Os trabalhos consistiriam :

- ✓ na constituição de comissões fundiárias a nível da secção e do sector, (novembro)
- ✓ em demarcação provisória (tabancas, pontas...), identificação dos conflitos e resolução (dezembro, janeiro, fevereiro),
- ✓ na realização de um esquema de ordenamento territorial " (fevereiro e março). Esta acção poderia se beneficiar de um apoio da cooperação brasileira (formação de um técnico no Brasil e apoio da Embrapa),
- ✓ finalização dos trabalho (abril).

Para realizar este trabalho uma equipe pluridisciplinar seria composta por um engenheiro, um técnico do Ministério da Agricultura (Mario Reis) e de um topógrafo. O material necessário seria um GPS. Para o funcionamento necessário teria como combustível a ajuda de custo para uma actuação no terreno por mais ou menos 100 dias.

- um apoio a assembleia e ao governo para a elaboração dos regulamentos. Quatros temas foram definidos como prioritários :
 - ✓ as comissões fundiárias
 - ✓ os impostos
 - ✓ os critérios de aproveitamento
 - ✓ a organização institucional, na perspectiva da descentralização.

Este apoio se concretizaria através de uma perícia nacional de 10 dias e um seminário de dois dias (30 pessoas) para cada tema. O consultório teria como trabalho preparar um documento fazendo o ponto sobre a questão e preparando resoluções. O documento deveria comportar propostas precisas de regulamentos. Este documento seria discutido num "atelier" durante 2 dias pela comissão técnica da lei da terra com participação dos órgãos governamentais (primatura, finanças, equipamentos sociais, agricultura, justiça...). O regulamento poderia ser finalizado no fim e proposto às autoridades competentes ao final da reunião.

Esta opção é mais ambiciosa. É arriscada. Ela ultrapassa as únicas competências do cadastro e necessita coordenação com a assembleia e outros serviços do Estado, mas prepara de maneira, clara o futuro e a implementação da lei da terra. Necessita um engajamento firme por parte guineense como já definimos e que lembramos :

- ao nível da assembleia e do governo : o engajamento a retomar em prazos mais curtos o trabalho de regulamentação da lei.
- ao nível do governo e da administração : o engajamento em levantar todas as limitações e tomar medidas para consolidar o projecto.
- a nível dos operadores, os quadros do projecto : o engajamento a aceitar metas e retomar um ritmo de realização superior.

Se esta opção 3 é decidida, propomos que os trabalhos de experiência piloto e de apoio ao regulamento da lei sejam concluídos antes da estação chuvosa do ano 2002, quer dizer entre o 1 de novembro e 30 de junho. Esse calendário apertado deveria dar um ritmo às tomadas de decisões e à realização dos trabalhos, problemas de ritmo que já apontamos como uma forte limitação. Uma missão de audit, realizada pela CEE no decorrer do mês de maio poderia verificar a realidade dos trabalhos.

Se o trabalho respeitar às metas e normas definidas, poderia nesta perspectiva preparar um estudo de viabilidade para uma implementação sistemática da lei que poderia ser começado desde o dia 1º de maio 2002. Este novo projecto poderia ser integrado em programas maiores ligados ao apoio institucional, a descentralização ou a gestão dos recursos naturais.

Em caso contrario o projecto acabaria de maneira definitiva no 15 de outubro de 2002.

Opção 4 : rede geodésico

O georeferenciamento da rede geodésica se faz objecto de uma opção complementar. A definição do trabalho a ser realizado deve levar em conta : o interesse em acabar este trabalho e de dispor de uma rede georeferenciada ; as necessidades reais actuais da Guiné Bissau ; o nível dos técnicos e a capacidade de manutenção do material.

Recomenda-se um processo prudente, passo a passo.

A ideia seria propor três etapas :

- Uma formação ao uso do GPS no exterior de um dos quadros (engenheiro geodesta).
- Um georeferenciamento mínimo da rede através da mobilização de uma perícia de qualidade (5 semanas). Este trabalho consistiria em uma avaliação rápida do estado da rede. Como este trabalho já foi feito, é possível imaginar que esta fase será realizada ao mesmo tempo em que a determinação dos coordenados de um conjunto de pontos (10 a 20), igualmente repartido pelo território guineense. Nesta fase, alguns pontos serão observados de maneira mais precisa (sítios ADOS, se são utilizável) a fim de estabelecer uma referencia geocêntrica da rede, por uso da rede mundial IGS. Durante esta etapa, todos as equipes do projecto seriam mobilizadas (equipe geodesia, brigada móvel e delegacias desconcentradas), com os meios necessários : transporte e ajudas de custo... O material necessário (3 GPS bi frequência mais computadores) seria mobilizado pelo consultor, o que obriga a contratar com um dos institutos de geografia e de cartografia europeia que dispõe deste material e que tem competência reconhecida. O trabalho deverá ser obrigatoriamente efectuado em Português ou em Francês. A título indicativo, tomamos contacto com o IGN francês que se declarou interessado em fazer este trabalho por um montante de cerca de 50 000 euros. (cf em anexo 10, um descritivo rápido do trabalho).
- Uma densificação a ser realizada posteriormente pela equipe do cadastro em função das necessidades e das capacidades reais, das diferentes instituições no país. A densificação a partir destes pontos seriam feita por técnicos guineense formados pelo consultório, segundo as necessidades do país. A densificação será efectuada pela equipe geodesta. Esta operação deve ser bem pensada. Em particular o material a ser comprado deve ser objecto de uma análise precisa. Não poderá mobilizar meios e capacidades humanos desproporcionais aos meios disponíveis (mais ou menos 50 000), às competências do cadastro (um engenheiro geodesta e um topógrafo) e o prazo do projecto (menos de um ano). Esta análise deve ser incluída nos termos de referencias do consultor.

3.3.3. Orçamento

Aviso : Estes orçamentos são indicativos. Quer só dar algumas indicações.

Opção 2

Designação	quantidade	valor unitaria	total
Pessoal do projecto			
• chefe do projecto	12 meses	1000	12 000
• gestor	12 meses	850	10 200
• eng. geógrafo	12 meses	750	9 000
• topógrafos (2)	12 meses x 2	600	14 400
• contabilista(1)	12 meses	500	6 000
• assistente (2)	12 meses x 2	350	8 400
• motoristas (2)	12 meses x 2	200	4 800
Material			64 800
• GPS	2	4 000	8 000
			8 000
Funcionamento			
• combustível	300 dias	13	3 900
• ajuda de custo motoristas	300 dias	15	4 500
ajuda de custo técnicos	450 dias	25	11 250
• trabalhos em gabinete	1056 croques	4	4 224
• formação a GPS			3 000
• formação a Map Info			6 000
• Outras despesas e imprevistos	1 formação no exterior		2 000
			34 874
Total			107 674

Opção 2 bis

Designação	quantidade	valor unitaria	Total
<i>Pessoal do projecto</i>			
• chefe do projecto	12 meses	1000	12 000
• gestor	12 meses	850	10 200
• eng. geógrafo	12 meses	750	9 000
• topógrafos (1)	12 meses	600	7 200
• contabilista (1)	12 meses	500	6 000
• assistente (2)	12 meses x 2	350	8 400
• motoristas (2)	12 meses x 2	200	4 800
<i>Material</i>			57 600
<i>Recuperação cadastro Delegacia</i>			
• %motorizadas	3	4 000	12 000
• armorios	3	400	1 200
• secretarias	3	400	1 200
• materail topográfico	3	4000	12 000
• mesas de desenhos	3	333	1 000
<i>Recuperação cadastro central</i>			
• materail topográfico GPS	1	4 000	4 000
			31 400
<i>Funcionamento</i>			
<i>delegacia central</i>		PM	
• combustível	150 dias	13	1 950
• ajuda de custo motoristas	150 dias	15	1 950
• ajuda de custo técnicos	300 dias	25	7 500
• trabalhos em gabinete	1056 croques	4	4 224
• formação a GPS	Formação na Guiné		3 000
• formação a Map Info	1 formação no exterior		6 000
• Outras despesas e imprevistos			2 000
			26 624
Total			115 624

Opção 3

Designação	quantidade	valor unitaria	Total
<i>Pessoal do projecto</i>			
• chefe do projecto	12 meses	1000	12 000
• gestor	12 meses	850	10 200
• eng. geógrafo	12 meses	750	9 000
• topógrafos (2)	12 meses x 2	600	14 400
• contabilista (1)	12 meses	500	6 000
• assistente (2)	12 meses x 2	350	8 400
• motoristas (2)	12 meses x 2	200	4 800
• eng. agricultura	12 meses	750	9 000
<i>Material</i>			73 800
<i>Recuperação cadastro Delegacia</i>			
• %motorizadas	3	4 000	12 000
• armarios	3	400	1 200
• secretarias	3	400	1 200
• materail topográfico	3	4000	12 000
• mesas de desenhos	3	333	1 000
<i>Recuperação cadastro central</i>			
• materail topográfico GPS	1	4 000	4 000
<i>Operação piloto</i>			
• materail topográfico GPS	1	4 000	4 000
<i>Total material</i>			35 400
<i>Funcionamentodelegacia central</i>			
• combustível	150 dias	13	1 950
• ajuda de custo motoristas	150 dias	15	1 950
• ajuda de cuato técnicos	300 dias	25	7 500
• trabalhos em gabinete	1056 croques	4	4 224
• foramção a GPS	Formação na Guiné		3 000
• formação a Map Info	1 formação no exterior		6 000
• Outras despesas e imprevistos			2 000

<i>Operação piloto</i>			
• combustível	100	13	1 300
• ajuda de custo motoristas	100	15	1 500
• ajuda de custo técnicos	300	25	7 500
• comissões fundiárias	300	25	7 500
<i>Regulamento da lei</i>			
<i>consultoria</i>	40	250	10 000
<i>seminários</i>			
ajuda de custo	4 eventos x 30 pessoas	25	3 000
locação sala	4	200	800
fotocópias etc	4	300	1 200
publicação textos	4	300	1 200
diversos			5 00
imprevistos			1 000
<i>missão de audit</i>	10 jours		8 000
Total funcionamento			62 624
Total			171 824

Opção 4

Designação	Quantidade	valor unitaria	Total
Pessoal do projecto			
• eng. geodesta	12 meses	750	9 000
• topógrafos (1)	12 meses	600	7 200
PM : mobilização das outras equipes			16 200
Total			
Material			
Para determinação Aluguer (cf. Consultoria).			
Para densificação... segundo possibilidades	3 GPS	20 000	60 000
Total material, sobre reserva			
Funcionamento			
• combustível	300 dias	13	3 900
• ajuda de custo motoristas	300 dias	15	3 900
• ajuda de custo técnicos	600 dias	25	15 000
• formação a GPS exterior	1 formação no exterior		6 000
• Outras despesas e imprevistos			10 000
Consultoria (incluindo material GPS)	5 semanas		50 000
Total			
Total			88 800
Total			165 000

Conclusão

O projecto "Valorização dos recursos fundiários" era um projecto ambicioso que queria pensar uma verdadeira política de manejo dos recursos naturais na Guiné Bissau. O projecto foi bem pensado e elaborado por um grupo de técnicos dos ministérios da Agricultura, das Finanças e dos Equipamentos Sociais. Este grupo tinha uma percepção aguda do que seria necessário para a Guiné Bissau no domínio da valorização dos recursos fundiários.

Infelizmente a execução não foi à altura desta ambição. O projecto foi muito "cadastral". No início do projecto, as equipas directamente implicadas tinham um conhecimento parcelado da realidade rural da Guiné Bissau. Não tinham as competências e a abertura necessárias para responder aos objectivos.

De facto o projecto teve uma taxa de realização fraca em relação aos meios mobilizados pelo projecto, cuja forma é provavelmente inadequada a um trabalho em longo prazo. Os seus principais êxitos estão ligados a lei da terra (que é um avanço considerável e raro no domínio dos recursos fundiários na África.) e na formação dos quadros.

A guerra quebrou uma dinâmica, mas mesmo em situação normal, o projecto não teria conseguido atingir a meta de aplicação da lei que é o desafio principal para a Guiné Bissau. Existe ainda a necessidade de investimentos e de reflexão metodológicas no conjunto da sociedade.

Estes só serão válidos se existir um engajamento firme do governo, da assembleia e dos operadores, engajamento que não foi possível garantir ao final da missão.

A solução de limitar as actividades do projecto às operações mais técnicas (rede geodésico e recuperação dos processos) é realista. Prepara também pouco o futuro.

A lei de 1998 é um avanço real no domínio dos recursos fundiários. O interesse desta lei ultrapassa o simples caso da Guiné Bissau. Poderia dar elementos para outros países. Mas necessita um investimento para definir regulamentos e uma prática de aplicação desta lei.

Talvez o apoio para regulamentos poderia ser incluído na fase de transição se a assembleia popular fizer um pedido. Os montantes são pequenos e podem ter um retorno importante.

O trabalho de terreno numa operação piloto é mais difícil de imaginar no quadro do presente projecto. Os prazos são curtos demais e a mobilização insuficiente. De toda maneira o projecto aparece como uma forma pouco adequada a este trabalho que releve mais de um processo de apoio institucional e que poderia integrar-se perfeitamente em programa de descentralização e de apoio à sociedade civil. A terra e os conflitos em torno dela são ameaças à paz social. A Guiné Bissau tem um instrumento legislativo original que valeria a pena concretizar.

Anexos

Annexe 1 : Termes de références

TERMES DE REFERENCE

ETUDE D'EVALUATION DU PROJET DE VALORISATION DES RESSOURCES FONCIERES

A. INTRODUCTION

La mise en œuvre difficile du projet de valorisation des ressources foncières a amené les différents acteurs à décider fin 1997 de mener une évaluation à mi-parcours. Les événements survenus en juin 1998 en Guinée Bissau ont conduit la Commission Européenne à suspendre l'ensemble de ses projets de coopération avec ce pays et l'étude n'a pu se concrétiser. Durant la guerre, beaucoup d'acquis des projets ont été perdus et le projet de valorisation des ressources foncières n'a pas fait exception.

Cependant il semble que le développement en milieu rural en Guinée Bissau ne pourra se faire sans trouver des solutions à la problématique foncière. C'est pourquoi le projet de valorisation des ressources foncières a repris ses activités en novembre 2000 et qu'une évaluation s'est avérée nécessaire pour fournir suffisamment d'informations aux décideurs du Gouvernement de Guinée Bissau et à la Commission Européenne pour leur permettre de justifier l'approbation ou le rejet d'une suite à ce projet.

Pour cela il a été décidé le budget de 50.000 € prévu pour l'évaluation finale du projet dans la Convention de Financement devait être utilisé pour la présente évaluation.

B. OBJECTIFS DE L'ETUDE

Les objectifs de l'étude sont donc :

- (1) de faire le bilan de la situation actuelle en analysant :
 - les résultats techniques et socio-économiques atteints par le projet ;
 - les capacités institutionnelles existantes en Guinée Bissau et plus particulièrement la Direction des Services Géographiques et Cadastraux (DSGC).
- (2) D'identifier les actions à mener à court et moyen terme. Il s'agira :
 - De définir si le solde disponible du projet de valorisation des ressources foncières peut être utilisé pour améliorer la situation du foncier en Guinée Bissau. Si c'est le cas, l'étude définira les activités qui seront menées jusqu'à la clôture du projet. Dans le cas contraire elle proposera un plan d'actions pour clôturer le projet proprement et rapidement ;

- D'analyser si un engagement à plus long terme de la Commission Européenne est à envisager sur le sujet de la sécurisation foncière des producteurs agricoles et le cas échéant de faire des recommandations sur la suite à envisager.

C. CONTEXTE

(1) Historique

La Convention de Financement du projet de valorisation des ressources foncières a été signée le 11.04.1995, pour une durée estimée à trois ans afin de réaliser des actions techniques préparatoires à la mise en place d'une législation foncière et des instruments pour son application. Les activités ont effectivement commencé avec l'arrivée de l'assistance technique et le premier devis-programme du projet a été signé le 26.06.96.

A partir du mois d'octobre 1996, la Délégation de la CCE a constaté des problèmes de gestion interne du devis-programme, qui ont été signalés au projet pour correction. Un avenant à la convention de financement a été signé en juillet 1997 pour tenir compte du dépassement du montant prévu pour l'assistance technique, la sous-estimation initiale des travaux de réhabilitation du réseau géodésique et la réalisation d'une nouvelle base cartographique.

Mais l'écart entre les prévisions initiales du projet et les réalisations n'a fait que croître, le retard pris devenait considérable et d'autres problèmes importants de gestion interne apparaissaient. La Délégation a donc demandé au Maître d'Oeuvre Délégué de convoquer le 1^{er} Comité de Pilotage du projet. Ce dernier était prévu dans la Convention de Financement pour assurer le suivi des actions du projet et la coordination entre celles-ci mais il ne s'était jamais réuni jusqu'à cette date.

La réunion du Comité a eu lieu le 09.10.1997 et a permis d'identifier plus précisément les problèmes de base du projet :

1. L'organisation du Service du Cadastre (activité 2 du projet) n'a pas commencé, à cause de l'avis de la Commission de la Loi Foncière (Lei da Terra), qui estime que la révision de la procédure administrative est prématurée et doit attendre jusqu'à l'approbation de la Loi par l'Assemblée Nationale. Or cette Loi Foncière n'est toujours pas approuvée bien que cela constitue une hypothèse de base pour la réussite du projet (cadre logique de la Convention de Financement).
2. La délimitation des terroirs sur le terrain n'a pas encore démarré (activités 4 et 5 du projet), car la Commission de la Loi Foncière a décidé d'attendre jusqu'à ce que le statut des terroirs villageois soit bien défini, ce qui devra encore attendre l'approbation de la Loi.
3. L'enregistrement et l'inspection des concessions agricoles et foncières (activités 6 et 7) sont au point mort depuis le début du projet. La Commission de la Loi Foncière, craignant les réactions négatives des communautés villageoises et des propriétaires agricoles, a demandé au projet d'attendre la promulgation de la Loi. Pourtant, la Convention de Financement spécifie comme condition préalable (point 3.5) que le Gouvernement s'engage à l'application rigoureuse du Despacho Normativo MTP-MDRA, ce qui implique la révision des concessions non productives ou caduques, indépendamment de l'approbation de la Loi Foncière.

4. Le règlement de la taxe foncière, dont le projet date de 1994, n'est toujours pas approuvé. Or la perception de cette taxe est aussi une condition préalable de la Convention (point 3.5), qui demande l'affectation de celle-ci au financement des coûts récurrents des services impliqués dans la mise en œuvre du nouveau système foncier.

Par conséquent, fin 1997, sur 8 activités prévues dans la Convention de Financement, 6 étaient en situation de blocage et les 2 autres étaient en retard.

Des progrès sont cependant visibles début 1998 :

- L'équipe de délimitation des terroirs commence le travail cadastral en janvier dans le secteur de Cacheu où la tabanca de Capó est choisie comme zone-pilote pour faire la délimitation de la zone communautaire avec la population locale ;
- La réhabilitation du bâtiment de la Direction des Services Géographiques et Cadastraux débute en mars ;
- La Loi Foncière est également approuvée en mars. C'est un élément décisif pour le début de la campagne des inspections cadastrales. Comme préparation, tous les procès des demandes des concessions agricoles dans le secteur de Cacheu et de Canchungo, ont été réunis. Le début de ces inspections a montré qu'avec la procédure administrative existante, la plupart des procès étaient arrêtés depuis plusieurs années.

Mais le projet a été interrompu le 7 juin 1998 à cause du conflit politico-militaire qui venait d'éclater.

(2) Situation actuelle

La guerre a occasionné la perte de matériaux et équipements et l'endommagement des bâtiments. Les problèmes actuellement identifiés sont:

- Manque d'espace physique nécessaire pour le bon fonctionnement des services
- Absence des archives des procès cadastraux existants au préalable
- Lenteur dans la confirmation des zones des concessionnaires en cas de dispute, dû à la destruction d'une grande partie des procès et à la faible réponse de la part du Cadastre
- Nécessité de poursuivre la création du programmé Institut Géographique et Cadastral

Un nouveau Devis-Programme a été établi pour la période du 15/10/2000 au 14/10/2001 afin de poursuivre quelques activités du projet interrompu en juin 1998. Les résultats attendus sont :

- a) le recensement général des procès détruits pendant la guerre et ceux qui ont été récupérés
- b) la récupération des procès cadastraux détruits, avec la réalisation des missions sur le terrain
- c) la création d'archives générales et d'archives de cartes cadastrales
- d) la définition des secteurs où des bornes géodésiques seront construites

D. THEMES A ETUDIER

Un format type de cadre d'analyse et de rapport d'évaluation est joint en annexe. Outre les questions soulevées dans ce document annexé, le consultant devra étudier les points suivants :

- Analyser en quoi les problèmes fonciers peuvent constituer un facteur de blocage au développement des activités en milieu rural et si la conception du projet permet de répondre aux véritables enjeux.
- Déterminer les activités réellement effectuées par le projet avant la guerre et les conséquences de cette dernière sur la situation actuelle. Vu cette évolution, évaluer les chances d'atteindre en partie les résultats et les objectifs du projet dans des délais raisonnables (par exemple avril 2002).
- Analyser les moyens mis en œuvre par le projet jusqu'en juin 1998 (assistance technique, investissements, personnel local, services, etc). Evaluer leur pertinence et leur performance.
- Réaliser un audit financier des Devis-Programme achevés. Analyser entre autres les choix du projet en matière d'équipement, de formation, de systèmes de travail, etc. et juger s'ils ont été les plus appropriés.
- Evaluer l'organisation interne et les responsabilités des différents agents du projet dans les deux phases (avant juin 1998 et dans le cadre du DP 2001). Est-ce que tous les agents du projet ont accompli ou accomplissent correctement leurs tâches ? Une attention particulière sera portée au rôle du Directeur du projet et au Chef de mission de l'assistance technique. Les activités des techniciens affectés au projet seront également analysées.
- Vérifier le respect des engagements du gouvernement repris dans la Convention de Financement. En cas de manque de respect, analyser les causes tant au niveau du tissu social que par rapport aux questions de conjoncture.
- Analyser quelles sont les chances réelles pour que le gouvernement respecte ses engagements et dans quels délais. Evaluer si le manque de respect de ces conditions et mesures d'accompagnement permet la poursuite du projet ou bien s'il vaut mieux opter pour sa clôture. Dans le premier cas, le consultant proposera les recommandations pertinentes pour redresser la situation actuelle et permettre que le projet atteigne en partie ses objectifs ou bien proposera, de façon justifiée, une re formulation des activités et des résultats qui puisse justifier la poursuite du projet. Dans le deuxième cas, le consultant formulera toutes les recommandations nécessaires pour procéder à la suspension des activités et à la clôture comptable du projet.
- Evaluer les chances de durabilité des résultats du projet et des investissements qui ont déjà été réalisés et de ceux qui ont été demandés. Analyser plus particulièrement l'impact d'un tel projet au niveau environnemental, social et productif.
- Evaluer l'approche socioculturelle du projet. Comment est-ce que les aspects sociaux de la tenue foncière ont été abordés par l'équipe du projet ?

- Au niveau institutionnel, analyser si le projet a réellement pu renforcer les capacités de la Direction du Cadastre. Quelle est l'implication réelle du personnel local dans le projet ? Peut-on espérer une évolution de la situation pour permettre d'envisager une suite ?
- Identifier les aspects (technique, de gestion, socioculturels) de la tenue foncière dans l'ensemble du pays qui posent problèmes et sont des facteurs limitant pour le développement du pays. Analyser si des modifications sont envisageables à court ou moyen termes. Le cas échéant, citer des expériences réussies en matière de gestion foncière dont on peut s'inspirer en Guinée Bissau.

E. PLAN DE TRAVAIL

Il est proposé qu'avant son départ en Guinée Bissau, le chef d'équipe rencontre les personnes chargées de ce dossier à Bruxelles : A.S. PIERGROSSI (DG DEV) et B. SCHRIVE (Office AIDCO) et prenne connaissance de la documentation disponible au siège et qui pourrait ne pas exister à Bissau.

Dans le pays, le chef d'équipe pourra utiliser sa première semaine pour rencontrer les personnes ressources (DCE, DSGC, AGIR et autres projets éventuels traitant des questions foncières) et prendre connaissance de la documentation existante sur place (relative au projet mais également ayant trait à d'autres projets : AGIR, Etude du projet aménagement des forêts communautaires dans la région de Cacheu, évaluation de l'intervention FAO dans le cadre du PDRL). A partir de là, il pourra finaliser la méthodologie de l'équipe et préciser les termes de référence. Les modifications apportées à ces derniers devront être approuvées par les autorités administratives et la DCE.

Les consultants procéderont donc à effectuer leur mission. A la fin de leur mission sur le terrain, les consultants présenteront aux différents acteurs du projet un aide mémoire dans un premier temps en Guinée Bissau puis à Bruxelles.

La version provisoire du rapport de l'étude d'évaluation devra tenir compte des diverses remarques recueillies lors de la présentation de cet aide-mémoire et être présentée au plus tard un mois après leur départ de Bissau.

F. COMPETENCES REQUISES

La mission sera exécutée par une équipe de deux à trois experts possédant une qualification dans les domaines suivants :

- Droit foncier, valorisation des ressources foncières et aménagement du territoire. Cet expert sera le chef de mission. Il/elle devra justifier d'une expérience d'au moins 15 ans dans le domaine de la gestion et de la supervision de projets de développement. Il/elle devra avoir une expérience reconnue dans l'évaluation de projets de développement, de préférence en Afrique sub-saharienne.
- Connaissance des procédures du FED (devis-programme, caisse d'avance, etc.).
- Sociologie rurale. Pour ce profil, l'expert pourra être de nationalité Bissau guinéenne et devra être très au fait du contexte socio-économique qui prévaut dans le milieu rural et des problèmes relatifs aux aspects fonciers et à la tenue foncière en milieu villageois.

Outre le chef de file qui devra avoir au moins 15 années d'expérience, les autres experts proposés doivent justifier d'au moins 10 ans d'expérience dans les domaines concernés.

G. RAPPORTS

Les différents rapports à produire seront rédigés en langue portugaise :

- L'aide mémoire de 10 pages maximum sera produit en autant d'exemplaires que de personnes présentes aux séances de restitution à la fin de la mission (environ 16 à Bissau et 4 à Bruxelles)
- Le rapport provisoire sera produit en cinq (5) copies papier et deux disquettes utilisant le langage Microsoft Word 97 au plus tard un mois après le départ des consultants de Bissau. Deux (2) copies et une disquette seront remises au AIDCO/C/5 à Bruxelles. Les 3 autres copies et la disquette seront transmises à la Délégation de la Commission Européenne en Guinée Bissau. Les commentaires des autorités nationales, des responsables du projet et de la Délégation de la Commission sur ce document devront arriver au consultant (six 6) semaines après leur réception.
- Le rapport définitif devra arriver en cinq (5) copies trois semaines après la réception des commentaires des autorités nationales, des responsables du projet et de la Délégation de la Commission. Ces copies devront être distribuées selon la même répartition que le rapport provisoire.

La transmission du rapport uniquement par courrier électronique n'est pas acceptée. La mission devra spécifier que les conclusions et recommandations de son rapport sont ses propres points de vues et en aucun cas celles de la Commission Européenne ni celles du Gouvernement de la République de Guinée Bissau.

H. CALENDRIER

- Un jour ouvrable à Bruxelles à la DG DEV (A.S.PIERGROSSI) et au AIDCO (B. SCHRIVE),
- Soixante H/jours en Guinée Bissau,
- Un jour ouvrable à Bruxelles pour présenter l'aide-mémoire et obtenir les remarques de la DG DEV (A.S.PIERGROSSI) et de l' AIDCO/C/5 (B. SCHRIVE),
- Treize jours en Europe pour l'élaboration du rapport.

La mission est prévue pour une durée de 75 jours effectifs, soit 2,5h/mois.

Annexe 2 : Commentaires sur les termes de références

L'insécurité foncière et le développement durable

L'une des principales contraintes au développement durable apparaît être l'insécurité foncière. Elle peut être caractérisée comme une situation d'incertitude, de précarité et d'absence de garanties de durée, situation qui s'applique aux droits d'exploitation, aux modes d'accès et d'appropriation des terres. L'impact de cette insécurité a été mis en évidence dans le cadre des projets de modernisation agricole et de gestion de terroirs qui ont subi des échecs quand ils n'ont pas intégré la dimension foncière dans leurs actions.

La sécurité foncière représente également un enjeu majeur de maintien de *l'ordre public*. Des revendications foncières concurrentes peuvent parfois déboucher sur des litiges aux issues tragiques. Les conflits inter-ethniques, entre villages ou entre utilisateurs sont à déplorer.

Ensuite, l'insécurité foncière est un enjeu de *justice sociale*. Le climat de dérégulation, la rareté d'instances légitimes d'arbitrage et la confusion des responsabilités en matière foncière ouvrent des perspectives d'évolutions latifundiaires au profit de notables et de potentats locaux, plus familiers des procédures de reconnaissance des droits fonciers. Les inégalités sociales en sont accentuées.

D'autre part, l'insécurité foncière empêche partiellement les *processus d'intensification* de l'agriculture et de gestion durable des ressources naturelles. La sécurité foncière n'est qu'un élément du processus d'intensification : l'accès au crédit et aux intrants, l'existence de débouchés rémunérateurs, la circulation et l'accès aux marchés sont autant de conditions à l'intensification. Néanmoins, sans véritable assurance de pouvoir conserver sa terre, un paysan n'investira pas du travail ou du capital pour la bonification et la durabilité de ses terres agricoles. Pire, certains producteurs estiment que le risque d'accaparement devient plus élevé si l'aménagement augmente la valeur du sol. En situation d'insécurité foncière chronique, la jachère est condamnée et empêche tout système technique durable : l'occupation des sols doit être visible en permanence pour éviter les spoliations.

Enfin, l'insécurité foncière a un impact négatif *sur l'environnement et les ressources naturelles*. Elle conduit à un processus de dégradation des ressources. L'absence de régulation administrative ou coutumière stimule l'accaparement rapide et individualisé des ressources par crainte d'une confiscation de ces mêmes ressources par d'autres acteurs. La dilution de l'autorité coutumière et l'absence d'une gestion foncière étatique entraînent une compétition entre agriculteurs qui cherchent à s'approprier des ressources en terre avant qu'une communauté voisine ne s'accapare l'espace convoité. Cette anarchie provoque de véritables courses à la terre sur les fronts pionniers et accélère la récupération agricole des aires de transhumance.

Des politiques foncières à construire

Les politiques foncières rencontrent trois grands types de difficultés. Les premières sont liées à la perception prédominante du statut de la terre. La terre n'est pas un moyen de production comme un autre. Elle a une connotation de valeur socioculturelle importante. La relation de l'homme à la terre est une question sensible qui résulte de la combinaison de conceptions religieuses anciennes, à bases animistes, du traumatisme collectif hérité de la période coloniale et de craintes d'une éventuelle spoliation par les étrangers. Les comportements des paysans et des autorités responsables de la question foncière traduisent souvent cette charge culturelle.

Les secondes difficultés sont liées au flou juridique existant entre trois grands modes de régulations, eux mêmes représentatifs de visions historiques successives : droits des communautés, droits de l'État-Nation et droits de l'appropriation privée se juxtaposent actuellement et parfois s'opposent. Les communautés inscrivent leur droit dans l'héritage des premiers occupants. L'État, d'abord colonial puis national a défini un domaine lui appartenant en propre. L'État peut concéder des terres, c'est à dire déléguer les droits d'exploitations à des personnes privées et morales ou à des collectivités. Cette pratique est ancienne. Elle a largement été utilisée au moment de la colonisation dans les périphéries de villes. Avec la libéralisation, le mouvement des concessions a repris. Des baux emphytéotiques permettent l'accès à la terre pour des ressortissants étrangers, en vue de rassurer d'éventuels investisseurs.

Les dernières difficultés sont liées à l'incapacité des structures administratives domaniales à répondre à l'immense demande de reconnaissance des droits sur le sol et à gérer les mutations foncières. Les politiques de libéralisation et de désengagement de l'État font que les capacités d'intervention apparaissent inversement proportionnelles à l'augmentation de la demande de reconnaissance.

L'immatriculation foncière peut d'ailleurs devenir source de conflits. Elle peut consacrer des appropriations discutées et contestées, notamment entre les concessionnaires privés et les anciens détenteurs coutumiers, ainsi que dans les schémas d'aménagement privilégiant l'agriculture aux parcours. Les conflits existent aussi quand la gestion des mutations foncières n'est plus assurée, ce qui est le cas le plus courant. Les parcelles titrées font l'objet de ventes, d'héritages, de morcellements. La plupart des usagers ne se réengagent pas dans de nouvelles procédures administratives onéreuses et n'effectuent plus les formalités de réinscription sur le registre foncier.

Ces constatations montrent à l'envisage que si la délimitation foncière est nécessaire et même indispensable, elle ne suffit pas. La sécurisation foncière doit être un outil de développement, au service d'actions de développement et de politiques agricoles. La réponse à des questions telles que la place respective d'une agriculture familiale ou des entreprises privées, la priorité à des options agricoles ou d'élevage sont des préalables à une véritable politique foncière.

Faiblesse des opérateurs

L'insécurité foncière s'explique en grande partie par la faible capacité des services domaniaux pour répondre à la demande de reconnaissance des droits fonciers. Les carences des services domaniaux sont à l'image, ni plus ni moins, des dysfonctionnements de l'ensemble de l'appareil d'État. Cette faible capacité est quantitative. Le rythme des inventaires fonciers est insuffisant. Mais il est aussi qualitatif. Les instruments fonciers dont on dispose ne sont probablement pas adaptés à la complexité des situations de transition que connaît l'Afrique de l'Ouest, en général, et la Guinée Bissau, en particulier. Une action nationale sur la sécurisation foncière doit se donner les moyens de prolonger la réflexion sur les instruments fonciers, en démultipliant les expériences institutionnelles et en les adaptant au contexte évolutif de la décentralisation.

En ce sens, le décalage entre la demande de sécurisation et l'offre des pouvoirs publics dépend moins d'hypothétiques malfaçons initiales du Code foncier que d'un déficit opérationnel de l'administration domaniale.

Les actions en matière foncière doivent se limiter dans un premier temps à une dimension opérationnelle. La nouvelle loi foncière ayant été adoptée en mars 1998, il faut d'abord vérifier la validité des orientations dans le quotidien. *C'est l'analyse des pratiques sociales effectives et des résultats d'opérations concrètes qui décidera de la pertinence des textes en vigueur et de leur éventuelle réforme ou adaptation. C'est cette analyse qui éclairera l'administration et les bailleurs de fonds sur la nature et l'ampleur des ajustements réglementaires.*

En ce sens, la validité et la pertinence des opérations et actions foncières doivent s'appuyer:

- sur des opérations pilotes, limitées dans le temps et l'espace...mais valorisées, au niveau national,
- sur des situations concrètes et réelles. Le foncier doit consolider et valider des choix et des dynamiques existants.
- sur le principe que l'immatriculation foncière soit accompagnée d'un travail d'animation et de médiation pour qu'elle soit la traduction d'accords, parfois incomplets, entre les différents acteurs.

Des enseignements pour l'évaluation

Les enseignements qui découlent de ces commentaires sont que l'analyse des opérations de sécurisation foncières ne peut être séparée des évolutions sociales et des dynamiques de développement rural. En conséquence l'évaluation devra mettre l'accent sur les liens entre le développement rural, les dynamiques sociales autour des droits d'usage de la terre et les besoins en sécurisation foncière.

Cette orientation s'est d'abord traduite dans les méthodologies proposées qui combineront deux approches ou types de méthodes : des études de cas et une approche classique d'évaluation. Elles sont présentées et précisées ci-après.

L'orientation s'est aussi traduite dans les caractéristiques de l'équipe pluridisciplinaire proposée dont l'expérience dépasse largement les seules questions foncières.

La méthodologie proposée

Introduction

Les termes de références définissent l'étude comme une évaluation du projet valorisation des ressources foncières en Guinée Bissau , et en précise les objectifs comme suit :

- faire le bilan de la situation actuelle en analysant :
 - les résultats techniques et socioéconomiques atteints par le projet,
 - Les capacités institutionnelles existantes en Guinée Bissau.
- identifier les actions à mener à court et moyen terme ; il s'agira de définir :
 - si le solde disponible peut être utilisé pour améliorer la situation du foncier en Guinée Bissau. Si c'est le cas l'étude définira les activités qui seront menées jusqu'à la clôture du budget. Dans le cas contraire, elle proposera un plan d'actions pour clôturer le projet proprement et rapidement.
 - si un engagement à plus long terme de la Commission européenne est à envisager sur le sujet de la sécurisation foncière des producteurs agricoles et le cas échéant de faire des recommandations sur la suite à envisager.

L'orientation globale de l'évaluation est une analyse critique à la fois de la pertinence des actions retenues dans le projet et de l'efficacité de la mise en œuvre des actions, en tenant compte des dynamiques de développement existantes en Guinée Bissau, des possibilités d'interventions de l'État et de ses services et des capacités opérationnelles des équipes mobilisées au sein du projet.

La méthodologie utilisée combinera deux approches ou types de méthodes : études de cas et évaluation classique du projet.

Les études de cas

Les études de cas auront pour objet d'identifier les représentations que les différents acteurs ont de la problématique foncière. Ces études de cas chercheront à caractériser la diversité des situations et des pratiques foncières, les besoins des différents acteurs en terme de politique foncière et les éléments de réponse.

Caractériser la diversité des situations

L'extrême diversité des situations foncières peut se lire en fonction d'une matrice qui croise une plus ou moins grande ancienneté des espaces ruraux et une gestion des ressources plus ou moins régie par des règles coutumières (cf. schéma 1).

De manière schématique, on peut distinguer deux types de terroirs :

- *Les terroirs anciens* où les établissements humains sont séculaires. La trame foncière est relativement nette. Les délimitations ont été dessinées par plusieurs générations successives de paysans ; elles se sont progressivement matérialisées par des canaux, des terrasses, des bourrelets anti-érosifs, des plantations d'arbre. Cette description sommaire est typique des anciens terroirs Balantes
- *Les terres neuves*, récemment conquise par l'agriculture, au détriment d'espaces pastoraux ou forestiers, le long de fronts pionniers généralement alimentés par l'installation d'exploitations de migrants. Ce contexte de course à la terre incite les producteurs à contrôler un espace maximum pour réaliser une agriculture extensive sur la plus grande superficie possible. Les systèmes associant anacardiens et cultures alimentaires sont particulièrement présents dans les zones du plateau central (périphérie de Bissau, Bafata et Gabu). L'objet n'est pas d'investir en temps, en travail et en argent pour produire davantage sur la même parcelle. Il s'agit au contraire, de s'accaparer un nombre maximum de parcelles, en disposant un peu partout de quelques champs plutôt utilisés comme repères. L'enjeu final est de parvenir à la maîtrise de terrains vastes qui seront progressivement mis en valeur par prêt ou location auprès d'une main-d'œuvre familiale, dépendante et obligée. Ce contrôle de l'espace permet un contrôle social qui assure le développement de l'exploitation du premier arrivé.

De manière toujours schématique où peut distinguer deux types de régulations marquées ou non par la persistance des institutions coutumières.

Certaines régions rurales sont parvenues à préserver une organisation politique et sociale pré-coloniale, le plus souvent en raison de leur situation enclavée. Ces systèmes coutumiers s'organisent autour des autorités villageoises et lignagères dont l'habilitation à gérer les droits sur le sol est légitimée par des fondements ancestraux.

Dans d'autres cas, la régulation de l'accès à la terre par la coutume s'est fortement affaiblie. Différents facteurs peuvent expliquer la dilution des pouvoirs traditionnels :

- Les instances coutumières ont été dissoutes de fait, en raison de l'accaparement par l'État colonial ou national de portions d'espace pour la mise en place d'entrepreneurs ruraux et de compagnies sur de grands périmètres, bénéficiant de concessions légales ou pontas ;
- Dans des contextes de front pionnier, les communautés rurales autochtones ont perdu pied face à l'afflux massif de familles migrantes cosmopolites, devenues numériquement supérieures ;
- L'extension des villes et la prédominance d'une population de toutes origines, attachée à d'autres valeurs et vivant de ressources non agricoles, a remis en cause la gestion coutumière des terres situées dans les zones péri-urbaines.

Aucun système vraiment efficace de régulation foncière étatique n'a succédé au vide laissé par le retrait des pouvoirs coutumiers. Les agriculteurs se trouvent en situation d'occupation de fait du domaine privé national, sans pouvoir faire constater et reconnaître leurs droits, malgré un effort de mise en valeur. Aucune autorité locale n'a de légitimité pour rendre des arbitrages ou pour reconnaître les droits fonciers d'un cultivateur ou d'une collectivité. L'insécurité foncière est grande dans ce type de terroir. Elle détermine des stratégies d'exploitation qui tiennent compte d'un risque permanent d'expropriation arbitraire.

Ces espaces dérégulés occupent une partie importante du territoire national. Un pluralisme juridique complexe entre la coutume et la modernité empêche d'une certaine manière une stabilisation des droits fonciers par des procédures domaniales.

Les zones rurales ayant perdu leur organisation coutumière et leurs institutions de régulation de l'accès aux ressources (axe 2), tout en subissant de profondes modifications en raison de dynamiques de fronts pionniers (axe B), correspondent aux espaces où la demande en sécurisation foncière sera vraisemblablement la plus forte. A l'opposé, les vieux terroirs (axe 1), toujours gérés par une institution coutumière reconnue et légitime (axe A), ne devraient pas faire l'objet d'investissements prioritaires en sécurisation foncière.

Des demandes

Face à ces situations diverses, les demandes des acteurs sont, elles aussi différenciées. Un premier objet est de caractériser, pour chacune des situations retenues, les principaux acteurs et leurs revendications en matière de sécurisation foncière.

L'hypothèse du travail est ici que les différents acteurs ont des revendications différentes en fonction des stratégies de développement, qu'elles soient personnelles ou de groupes. L'identification de ces stratégies et la compréhension de leur traduction en terme de revendication foncière sont des préalables.

Des réponses

Face à ces demandes, comment de manière spontanée ou organisée (le projet), les différents acteurs se sont organisés pour garantir une sécurisation foncière. Deux types d'actions doivent être distingués :

- La sécurisation foncière en tant que telle. Comment les droits d'accès et d'usage ont-ils été garantis ?
- Les conditions de l'accord social qui a sous-entendu la sécurisation foncière. Comment les différents acteurs ont-ils abouti un accord ? Le terme d'accord est d'ailleurs relatif car les situations de conflits sont nées d'un accord insatisfaisant.

A la fois pour identifier les demandes et caractériser les réponses actuelles des populations, l'équipe réalisera des enquêtes directes par entretiens semi-directifs à plusieurs niveaux : chefs d'exploitation, entrepreneurs (ponteiros), responsables de groupement, autorités coutumières et administratives.

L'évaluation du projet

La démarche retenue se basera sur l'analyse des rapports et autres documents, éclairés et complétés par des entretiens avec les responsables concernés, à plusieurs niveaux, ainsi que par des observations directes sur le terrain. Cette approche est centrée essentiellement sur une analyse critique du fonctionnement du projet, sur la confrontation des réalisations et des objectifs ou prévisions. Elle devra mettre en avant la recherche des différents facteurs explicatifs internes au projet et externes (impact de la crise politique et de la guerre civile). L'approche est largement marquée par l'analyse du respect du cadre logique de projet.

Pertinence des actions

On s'attachera d'abord à définir la pertinence des actions grâce à une description formalisée:

- De l'impact des problèmes fonciers sur le développement rural de Guinée Bissau (diagramme des problèmes). Il s'agira de vérifier si l'insécurité foncière est un élément de blocage pour le développement rural de Guinée Bissau et d'explicitier formellement les relations de causes à effet entre l'insécurité foncière et le développement rural. Le travail sera organisé dans une perspective de vérification d'un certain nombre d'hypothèses couramment admises et qui ont été explicitées dans les commentaires sur les termes de références. Cette vérification sera faite en prenant en compte la diversité des situations. Les problèmes ne se posent pas, en effet, de manière identique dans les sociétés rizicoles balantes du Sud, au terroir fortement délimité et aux organisations sociales homogènes, dans les zones de fronts pionniers de l'Est où coexistent éleveurs, agriculteurs migrants et entrepreneurs arboricoles privés et dans la périphérie de Bissau.
- Des effets attendus des objectifs du projet (diagramme des objectifs). Le produit sera de vérifier la cohérence entre les problèmes identifiés et les actions retenues. Ces dernières sont-elles de nature à résoudre ou à contribuer à la résolution des problèmes identifiés ? En fait cette phase doit permettre de définir le domaine du possible grâce à une bonne analyse des réponses existantes.
- De la faisabilité des stratégies mises en œuvre. La pertinence des stratégies retenues sera analysée, en particulier eu égard aux conditions effectives d'intervention des différents acteurs, en particulier l'État et ses services (moyens et compétences nécessaires et disponibles). Cette analyse aura lieu en tenant compte de l'évolution historique entre le début du projet et la date de l'évaluation

Une synthèse permettra d'identifier un certain nombre d'hypothèses sur les résultats probables, compte tenu du cadre logique. Ces hypothèses permettront de vérifier l'adéquation des indicateurs d'évaluation retenus lors de l'étude de faisabilité ou de définir de tels indicateurs.

Identification des activités et des résultats

La deuxième phase sera consacrée à une identification poussée des résultats obtenus. Cette phase passe par un inventaire des activités réellement menées. Le terme inventaire sous-entend une caractérisation précise des activités avec calendrier, méthodologie utilisée, moyens mobilisés. Les difficultés rencontrées par les opérateurs seront également répertoriées. Enfin les résultats seront clairement caractérisés, en utilisant les indicateurs quantitatifs et qualitatifs, identifiés en phase 1. L'objet de cette phase est d'identifier pour chacune de ses actions les parts de succès et d'échecs et leurs raisons.

De manière schématique, quatre situations peuvent être caractérisées :

- Les activités du projet se sont déroulées comme prévues et les résultats n'ont pas été à la hauteur du prévu. Le problème est essentiellement de conception. Cette situation devra entraîner une reconsidération de l'analyse des problèmes ou des objectifs.
- Les activités du projet ne se sont pas déroulées comme prévues et les résultats n'ont pas été à la hauteur du prévu. Les causes principales en sont des raisons externes au projet. Il y a lieu de reconsidérer les stratégies retenues.
- Les activités du projet ne sont pas déroulées comme prévues. Les causes principales en sont internes. Il y a lieu d'identifier plus précisément si ces causes sont liées à des problèmes :
 - de disponibilités de moyens. Ici se posent aussi les problèmes des stratégies.
 - de management interne ou de difficultés de mobilisation des moyens. Se posent ici essentiellement les problèmes de gestion du projet.
- Les activités du projet ne sont pas déroulées comme prévues... mais les résultats sont considérés comme positifs. Il s'agit ici d'étudier en quoi le projet a évolué par rapport à sa conception initiale et de déterminer les facteurs d'évolution et de leur pertinence.

Synthèse des résultats

La combinaison des deux approches vise à répondre aux trois grands objectifs assignés à cette étude :

- Bilan-critique des actions menées depuis 1998 et appréciation des résultats, afin d'en tirer des leçons pour l'avenir,
- Formulation de propositions opérationnelles pour un futur du projet,
- Formulation de recommandation pour un appui possible du FED à l'élaboration d'une politique foncière.

La synthèse des données sera organisée autour de trois axes.

Le premier est l'analyse du contexte en Guinée Bissau. L'objet sera de définir précisément les facteurs de blocage liés au foncier pour le développement des activités en milieu rural. Ces blocages devront prendre en compte la diversité des situations. La grille d'analyse de cette diversité proposée en amont sera utilisée.

Le second sera consacré à l'analyse des moyens et instruments nécessaires à une politique foncière. Deux éléments seront à prendre en compte : la nécessité d'opérations pilotes dans une phase transitoire et la définition à moyen terme d'une politique nationale foncière. L'enjeu est ici de concilier des interactions entre la spécificité des situations (culturelles et locales) et les enjeux nationaux, d'une part et entre les différents intérêts de la terre que peuvent avoir populations autochtones, migrants ou entrepreneurs privés, d'autre part. Le produit de cet axe sera une lecture critique de la pertinence des actions retenues.

Le troisième sera plus opérationnel. Il analysera les conditions effectives de réalisation des actions dans le cadre du projet et portera sur les mécanismes techniques, administratifs et financiers de mise en œuvre du projet.

Anexo 3 : Regulamento dos registos de cadastro do direito a utilização da terra

Anexo 4 : Os estudos de caso

As pontas

Aviso : Para razões de confidencialidade decidimos de não indicar nenhum elementos de localização das pontas.

Caso 1 :

Localização

Região :

Sector :

Descrição

Tipo : propriedade privada de um estrangeiro que é também comerciante. Possui um supermercado na capital. O comercio parece ser a actividade principal

A área é de 127 ha cujo quase 1/3 da propriedade não se encontra cultivada. O objectivo é de plantar completamente em frutas (mangas essencialmente).

A principal cultura é a mangueira associada em tempo seco com a produção de legumes (feijão verde, meloa, quiabo "gombo" e outros)

Equipamento : tractores, moto-bomba e acessórios, máquina de lavagem e pesagem/calibragem de mangas. A embalagem é montada pelos trabalhadores.

Pessoal : 14 permanentes das quais 5 vivendo com a família. Destas e contratação de mão de obra local quando da colheita, chega a atingir mais de uma centena pagos ao dia 1500 cfa.

Relação com as tabancas vizinhas:

Alguns conflitos devido ao roubo de mangas e infiltração do gado bovino. Um indivíduo da tabanca em redor cultivou uma parcela da ponta em cajueiro mas o proprietário não reagiu. Adoptou pela estratégia de ocupar a totalidade da ponta com plantas de manga cujo viveiro já se preparou. O antigo proprietário faleceu há dois anos e a ponta foi vendida ao actual proprietário que não deseja plantar caju.

Ensinamentos

A propriedade tem um tamanho razoável. O investimento é consequente mas foi feita ha alguns anos. Seria possível, hoje ? O proprietário é mais um negociante de que um ponteiro de facto. Não vive na propriedade. E o negócio obriga-lhe a deslocar periodicamente para Europa. A ligação com as actividades comerciais é importante. O proprietário é comerciante e garante mercado tanto em Bissau como no Portugal. A relação com as tabancas vizinhas é boa. Os pequenos conflitos são resolvidos com inteligência. Estas relações poderia ser desenvolvidas em torno da comercialização de produtos do agricultores das tabancas.

Caso 2 :

Localização

Região :

Sector :

Descrição

Tipo : propriedade privada de sociedade internacional com acções em países lusófonos.

A área é de 1 900 ha

A principal cultura é o caju (1300 ha). Alguns campos de mangas e legumes (68 ha de mangueira) Alguns poucos ha de citrinos e tufos de floresta para protecção das nascentes.

Equipamento : grande investimento em maquinaria agrícola, veículos, tractores, moto-bomba, escavadoras, materiais de fermentação do sumo de caju etc.

Pessoal : 87 permanentes vivendo a maior parte com a família em casa construídas pela sociedade e contratação de mão de obra local quando da colheita, chega a atingir mais de uma centena recebendo em troca arroz ou dinheiro conforme a troca fixada.

Foi constituída em 1997, em espaços, que segundo o nosso interlocutor não se encontrava nem ocupados com tabancas nem em uso. Para a instalação na propriedade foi ouvida a população. Da parte do governo, a contrapartida do investimento foi de criar condições de habitação, escolas, posto sanitário e espaços de lazer para trabalhadores que já existem embora inacabados.

A instalação das plantações de caju foi feita pelos trabalhadores da empresa. A venda de madeira obtida através da desmatamento constitui receita consequente.

A exportação de castanha de caju é feita através de empresários indianos. O sumo de caju é fermentado e vendido aos alambiqueiros. Este ano, 30.000 litros de sumo fermentado foi vendido.

Ha projecto de transformação dos cajus.

Relação com as tabancas vizinhas:

Os conflitos são relativamente pouco importantes. São ligados ao roubo de frutas e infiltração do gado bovino. Um caso de morto de gado pelo pessoal da ponta foi a policia e ao regulo terminou em negociação. A empresa decidiu de circundar a propriedade com vala.

No inicio do projecto houve um engajamento do governo a financiar projectos sociais como escola e posto sanitário.

Ensinamentos

A comparação com outras pontas não é vantajosa para esta propriedade. O investimento parece importante para de facto a implantação de superfície de caju, que normalmente (ver caso 3) pode ser feito a custo menor.

Pode se discutir se este modelo é válido para culturas de caju que ficam ainda largamente de colheita. Por exemplo a um questão sobre o impacto da crise do caju, o gerente diz que podia, se for necessário, confiar a gestão do cajual aos agricultores vizinhos para diminuir os custos de produção, ficando numa postura de comercialização e de transformação que aparece de facto mais adequada à situação actual.

Caso 3 :

Localização

Região :

Sector :

Descrição

Tipo : propriedade privada familiar. Quase cem anos de existência.

A área é de 1 500 ha

A principal cultura é o caju (1300 ha). 50 hectares de cana. Alguns campos de mangas et de citrinos.

Equipamento : Distilaria de cana ; alguns material agrícola

Pessoal : Sem informação

A fazenda é antiga. O avo do proprietário actual tinha um pequena superfície de cana (mais ou menos 50 ha). Desde já tinha uma distilaria de cana. O produto é considerado de qualidade. Hoje o proprietário dispõe de um rede de lojas nas principais cidades do país. A produção de agricultores vizinhos é comprado para a transformação.

Nos vintes últimos anos, a propriedade alargou-se. A superfície em cana diminuiu. A principal cultura foi o caju. A plantação foi feita num sistema de meia .

O dono desmatou. Usou a madeira e a lenha como fonte de energia. Os campos são prestados aos agricultores das vizinhanças que cultivam arroz de sequeiro tomando conta dos pés de caju. Depois de dois ou três anos passam para um outro sitio. O interesse dos camponês é real : não tem desmatamento a realizar. O interesse do proprietário é também grande. : implanta cajual a custo reduzido.

A notar que o dono construiu com fundos próprios um hotel (acampamento de caça) que alugue a um gerente para turistas portugueses.

Relação com as tabancas vizinhas:

As relações são boas. A ponta fornece terrenos desmatados, trabalho (para a colheita de caju). A pressão sobre recursos não é grande. O proprietário tem uma postura social forte.

Ensinamentos

E um boa exemplo das relações entre pontas e tabancas vizinhas.

O papel de transformação e de comercialização é indiscutível, sobretudo que é acompanhado de um papel social importante (transporte, fornecimento de insumos,...), escolas e medicamentos..

Pode se questionar sobre o interesse real para Guiné Bissau das plantações de caju.

Caso n° 4 :

Localização

Região :

Sector :

Descrição da propriedade

Tipo : propriedade privada individual

Área : mais de 1.000 ha mas superfície exacta desconhecida. O aproveitamento é grande com um fruticultura importante : cajueiro, mangueiras, citrinos... O caju não domina o que é uma excepção. Se nota um preocupação com o meio ambiente (zonas de reservas).

Equipamento : pouco material em actividade.

Pessoa/ : No dia da visita, apenas um jovem foi encontrado que afirma haver contratação de mão de obra local quando da colheita das castanha de caju ou de transformação do limão em sumo .

A ponta é antiga. Foi criado por um português no tempo colonial. No momento da independência foi entregue a uma cooperativa de antigos combatentes. Nos anos de 1980, foi vendida a um estrangeiro. Depois da morte deste, o herdeiro preferiu revendê-lo ao actual proprietário, homem político.

Ensinamentos

Esta ponta é representativa da historia de grande parte das propriedades privadas : núcleo antiga desde da colonização ; investimento importante mobilizando recursos do estado com resultados variáveis ; venda a privados ; vendas sucessivas até que o ultimo proprietário consegue mobilizar os investimentos e as competências necessárias ao aproveitamento real.

A decisão de privatização tendo sido tomada, estas propriedades só tem sentido se os agricultores tem uma real capacidade de valorização dos investimentos o que levanta problemas de vistorias e dos critérios de aproveitamento.

Caso 5 :

Localização

Região :

Sector :

Descrição da propriedade

Tipo : propriedade privada individual sem título. Pedidos no cadastro.

Área : mais ou 8 ha. Plantação de caju e culturas alimentares. Alguns pés de citrinos e de manguás.

Equipamento : nenhum material.

Pessoal : Exclusivamente mão de obra familiar.

O proprietário é um antigo funcionário, aposentado. É originário da região. Pediu em 1986 ao regulo um campo para cultivar. Era ainda em actividade profissional. Tinha muitas poucos meios e começou a implantar caju.

Os residentes não ficaram satisfeitos com esta transacção e foram para justiça que decidiu de retroceder parte da superfície aos membros da comunidades.

Relações com as tabancas

Relações difíceis no início. Hoje, o proprietário aceitou a decisão da justiça e aproveita da superfície. Vive na propriedade. A mulher e os filhos vivem em Bissau mas trabalham durante todas as férias escolares.

Ensinamentos

Esta ponta é representativa dos pequenos ponteiros cujos meios e estratégias não são muitas diferentes daqueles dos agricultores residentes. Há dificuldades entre estes tipos de agricultores e residentes quando a pressão fundiária é forte o que as populações locais perceberam espontaneamente ou devido animação do valor da terra. Mas estes problemas ficam resolvidos se as superfícies atribuídas ficam em limites razoáveis, mas ou menos idênticas ao que os residentes dispõem.

Caso 6 :

Localização

Região :

Sector :

Descrição da propriedade

Tipo : propriedade privada individual sem título.

Área : mais ou 3 ha. Superfície exacta desconhecida. Primeiro ano de exploração. Plantação de caju, amendoim e culturas alimentares. Alguns pés de citrinos e de mangas.

Equipamento : nenhum material.

Pessoal : Mão de obra familiar e grupo de jovens.

O proprietário é um pequeno comerciante de Bissau. Não é originário da região. Comprou a terra a um filho da região que tinha recebido esta terra do seu chefe de morança.

No início, o chefe da morança não queria aceitar a transacção. Mas o comité dos homens grandes decidiu que era válida.

O agricultor quer instalar-se para obter alimentos e rendas para as despesas quotidianas.

Relações com as tabancas

As relações são boas. O agricultor fez esforço para evitar todos os problemas. Por exemplo, ficou decidido de ter pistas de delimitação para evitar problemas futuras com os carros.

Ensinamentos

Esta ponta é representativa dos pequenos ponteiros cujos meios e estratégias não são muitas diferentes daqueles dos agricultores residentes. O objectivo é de garantir alimentação e rendas. O caso é também representativo da individualização dos direitos de uso. Mesmo se o terreno é situado num zona onde os residentes não tem costumes de trabalhar, mesmo que estes residentes sejam balantes que não dão grande valor aos terrenos de planalto, o facto que é possível para um filho do chão vender a terra é uma novidade importante significativa numa zona aonde a pressão destes tipos de agricultores, vindo da cidade de Bissau é grande.

As tabancas

Caso nº 1 : Capó e Bachyl

Caracterização

Localização:

Região e sector : Cacheu ; Regulado : Pecaú, Uma das regiões mais populosas da Guiné-Bissau. Uma região de emigração secular para o Senegal e a França onde existe uma comunidade importante nas zonas portuárias em particular (Marseille, Toulon, st. Nazaire, etc.). A comunidade é grande também em Evreux et Paris.

Situada a uns escassos quilómetros de Cacheu.

Dados

A população é mandjack. A emigração é ainda forte. A população é de mais ou menos

Instituição local e actores da gestão das terras e dos recursos

Inventario

A tabanca depende do rei de Pecaú. Mais faz fronteira com o regulado de Tchurenque do qual faz parte Bachil. Bachyl é o sede do reinado de Tchurenque. O rei de Tchurenque morreu. O seu sucessor não foi ainda intronizado. Como muitas vezes a cerimonia demora. Mas ha uma contestação maioria por parte de alguns pessoas da tabanca em particular os jovens e o presidente do Comité.

Em Capó, Três moranças são consideradas como "moranças dos fundadores". Os seus chefes tem o direito de distribuir as terras livres sem que se sabe exactamente se é propriedade deles próprios ou se são reservas da tabancas. Ninguém discute deste direito.

Um dos chefes destas moranças dos fundadores é também presidente do Comité de Estado.

Os chefes de moranças não deixem mais as pessoas estrangeiras cultivar sem contrapartida. Vendam a terra do planalto. De facto, os chefes de moranças consideram que não tem mais possibilidades de manejar terra de planalto e decidiram de vender estas terras. A situação é diferente nas bolanhas onde as regras tradicionais de "aluguer" para período determinado ficam aplicadas.

Em Bachil o poder tradicional é bastante contestado. O presidente do Comité também membro de uma associação se estima com poder representativo e encabeça a contestação do poder do regulo que segundo ele não vela pelos interesses comunitários. O régulo vendeu terras de exploração colectiva entretanto elementos da tabanca estimam em direito de expulsar o comprador uma vez que não foram consultados nem partilharam o dinheiro. Na realidade existe um movimento interno de contestação do poder do régulo, movimento esse apoiado por quadros originários de Bachil e com posição sócio - política.

A região é uma região de pontos. Pode distinguir 3 grupos de ponteiros mas todos com uma actividade centrada substancialmente no caju. (i) ponteiro com grandes extensões de terra e devidamente legalizada (ii) ponteiro familiar originário da tabanca, com extensão razoável, sem legalização. e (iii) ponteiro que esta ausente e alugou as terras.

A opinião é que quase todas as moranças e dentro destas os fogões possuem plantações de caju,

Funcionamento

O comité da tabanca, que é estrutura imposta a tabanca logo após a independência é confundindo com a estrutura tradicional. Os membros do comité provem das estruturas do poder tradicional e regulam o acesso e o uso da terra uso da terra.

Assim, o presidente do comité pode conceder terras que lhe pertence por herança familiar (isso é igual para todos os elementos masculinos da tabanca) mas também pode conceder terras de exploração colectiva da tabanca a condição que haja negociação com todos os membros das estruturas de decisão da tabanca.

A articulação em matéria do uso da terra para ponta começa pela submissão a administração de um documento garantindo que as autoridades tradicionais, na pessoa do presidente do comité aceitam conceder um espaço ao requerente de concessão (ainda que não é dito que lhe foi vendido, sendo agora esta prática corrente).

Em caso de conflito, entre pessoas da mesma tabanca, normalmente o assunto não se transmite a administração tentando resolvê-lo internamente fazendo recurso ao chefe da tabanca, ao comité e ao régulo. Em caso, de não se encontrar solução, a administração e os tribunais são recursos possíveis. Entre indivíduos exteriores a tabanca e os originários, recorre-se normalmente a administração.

A situação é diferente em Capó e em Bachyl. Em Capó, ha uma certa harmonia entre os poderes. O regulo de Pecaú é longe e velho. Tem pouca influencias. O presidente do Comité sendo chefe de morança dos fundadores tem duas legitimidades. Sua qualidade pessoal garante também uma certa democracia.

Em Bachyl a situação é bloqueada. De facto é a administração que resolve os problemas. As articulações políticos dos jovens fazem que as autoridades tradicionais perderem um grande parte dos seus poderes.

Território/recursos/fundiário

A razão de escolha de Capó para a experiência de delimitação foi devido a conflitos importante na verificado na região de Cacheu e sobretudo na zona . Muitos ponteiros, quer originários das tabancas da zona ou provenientes da região de Cacheu e de outras partes do país, se assentaram no espaço do território dos dois regulados mencionados.

O recurso para delimitação de regulados são os régulos assessorados pelo conselho dos velhos. Os conflitos parecem ter surgido de (a) ocupação de solos para ponta cobrindo territórios diferentes sob tutela de regulados diferentes (b) indivíduos da tabanca dão ou vendem terras sem consulta e negociação prévias com outros membros da tabanca (c) a tentativa de extensão para áreas que outras pessoas reclamam pertencer-lhes.

Uma vez plantada de cajueiro, o régulo não tem nenhuma autoridade sobre a plantação. Recorre-se a administração do sector.

Para delimitação do território da tabanca as populações preferiam que fosse delimitado o regulado do qual faz parte um conjunto de tabanca. E para isso que a negociação é entre Capó e Bachyl, mesmo se não faz fronteira com Capó (limites com a tabanca de Badjani do regulado de Tchurenque).

As populações estimam que cada chefe de tabanca conhece o território sob sua responsabilidade. No entanto, o conflito de delimitação de regulados que opôs Bachil e Capó demonstra que este conhecimento pode ser sujeito a contestação. O diferente sobre os limites é ligada ao trabalho obrigatório. A administração colonial definiu um limite para a manutenção das estradas que não era exactamente aquele dos reinados. Na altura, pessoal de Capo tomaram a decisão de maneira positiva... era menos trabalho a fornecer. Mas hoje qual vai ser a limite, sabendo que na zona contestada ha mata sagrada de Capó.

Ninguém discute desta mata nem do uso, de maneira mais global. Ha um certo bloqueio sobretudo da parte da população de Bachyl, em relação ao pequeno espaço. Mas, um ponteiro, originário do Bachyl tem uma ponta que cobre os dois regulados.

Considerando o número de conflitos surgido nos últimos tempos, citam a partir de 1996, a opinião generalizada é a necessidade de legalizar as concessões individuais, as "hortas". Poucos o fizeram. Justificam que evita conflitos porque a terra tem sido objecto de venda.

Ensinamentos

Os ensinamentos são numerosos.

O primeiro é ligado a dificuldade que encontram as autoridades tradicionais a aplicar as regras de manejo dos recursos naturais e da terra.

Há uma certa discredibilidade dos responsáveis. Algumas vezes os régulos tentam de redefinir os limites dos seus reinados porque não tem mais espaço a vender. O álcool presente na região torna difícil um boa "governance".

O segundo é que os conflitos de delimitação levantam o problema da superposição dos direitos (neste caso colonial e tradicional).

Terceiro é que para as comunidades a delimitação é bem o inicio da apropriação. A lógica de delimitação permite de facilitar a individualização que aparece a melhor solução para todos. E verdade que há pouco gado na região que o problemas dos pastos comunitários não se levanta como em outras regiões. Os ponteiros ou os grandes "proprietários" tem sempre o interesse a que as suas terras dependem das duas tabancas de origem. Esta tendência existe mesma em situação de homogeneidade étnica (todos são mandjacks)

Cas n° 2 : Saradelo

Eléments de caractérisation

Localisation

Région et secteur de Gabu

A 12 km de la ville de Gabu

Eléments de base :

Population foula

550 habitants, 8 lignages et 59 foyers (en moyenne 9,3/feu) selon le recensement de 1991.

Evolution : En accroissement par naissance et retour d'émigrants

Terroir assez vaste, pas encore délimité ni mesuré (limites connues et sans litiges avec 11 villages voisins)

Institutions locales /acteurs de gestions de terres et ressources

Inventaire : hiérarchie traditionnelle : chef de tabanca (Djarga), Conseil des Anciens et Imam, chefs de moranças et de fogoés ; comité de tabanca issu de la période du PAIGC toujours présent (5 membres statuaires, trois hommes et deux femmes) ; groupements de jeunes, garçons et filles, pour les travaux d'intérêts collectifs ; un comité de femmes, issus de l'UDEMU existait mais n'a plus de activités réelles.

Fonctionnement : Les deux points essentiels sont :

La dualité Djamaa⁸/Comité est résolue par un certain partage du pouvoir et une concertation systématique que permettent des liens de parenté entre le Djarga et le Président du Comité et le respect que manifeste le Djarga pour le président, plus âgé. Les décisions sont prises par consensus.

Le village se situe dans le royaume du régulo de Gabu, auquel on fait appel pour régler certains litiges. Bien que l'on soit en pays Fula (réputé traditionaliste) le Djarga insiste sur la baisse du pouvoir des régulos depuis le temps colonial et sur le recours direct à l'administration très courant.

Les règlements des problèmes et les décisions se font en commun entre djarga et le président du comité; le djarga relativement jeune (45-50 ans) partage le pouvoir et se consulte pour les décisions à prendre avec le chef du comité qui est parent de la mère du premier.

⁸ Le Djarga est relativement jeune, autour de 50 ans, car délégation du pouvoir par son père trop âgé et devenu inapte. Ce dernier est le fils direct du fondateur du village. C'est donc un cas traditionnel de transmission héréditaire restant dans la même lignée. D'autres cas peuvent exister.

Terroir/ressources/rapports ronciers

Il n'existe pas de pression externe, mais néanmoins un accroissement des superficies cultivées, lié à celui de la population. L'impact du boom du cajou est sensible sur les terres du plateau, bien que les plantations soient de petite taille, en ce qui concerne chaque chef de ménage.

Les trois conséquences principales sont :

Un manque de bolanhas pour la riziculture, qui relève des femmes. Les solutions sont recherchées par des prêts auprès des parents ou des locations auprès des femmes des 2 villages voisins au Nord, qui occupent des parties de la zone de Bolanhas. A noter que sont prévus des points d'abreuvement pour les bovins et des couloirs de passage.

Un manque d'espace libre pour les pâturages des troupeaux de bovins, ressource importante pour les hommes et les femmes (qui peuvent être propriétaires). Des solutions existent encore grâce à l'accord général pour le libre passage dans les zones non cultivées des villages voisins, ainsi que par l'existence d'une vaste zone de bolanhas vers le Sud (village de SUMACUNDA) qui sert de pâturage en saison sèche pour les troupeaux de la zone et même des cas de transhumants. Il n'y aurait pas d'accord particulier avec les propriétaires coutumiers des terres : simple droit de vaine pâture (hors saisons des cultures) contre l'avantage de la fumure par les troupeaux de bovins.

Une prise de conscience des limites des ressources foncières du terroir : une discussions et des oppositions ont été suscitées par un premier cas de création de plantation de caju par un originaire d'un village voisin. Finalement, son installation a été acceptée, mais comme cas exceptionnel. Pour l'avenir la décision collective est de ne plus accepter que des prêts pour les cultures vivrières et de refuser les plantations d'arbres aux non-originares du village. A noter, en sens contraire, le souhait et le besoin que les limites entre terroirs restent ouvertes au libre passage des troupeaux de bovins.

Par ailleurs, on peut signaler deux autres points, en complément. L'existence de la loi sur la terre n'est pas connue. La formule des concessions est connu et est jugée comme un moyen intéressant de garantir la possession des plantations de cajou pour ses enfants, mais aucun villageois n'a encore engagé de demande de légalisation.

Point de vue "évaluation" : analyse détaillé, systématique des différentes ressources, de leurs utilisations et des modes d'accès selon les catégories d'acteurs; mais , en restant trop dans les limites du seul terroir de saradelo, d'où insuffisances surtout pour les problèmes d'élevage.

Accord sur estimations globales de l'étude de cas : terres suffisantes pour cultures sur le plateau mais insuffisantes pour les cultures de bolanhas et pour pâturages.

Précision sur plateau et plantations (ponta) : croissance des plantations de caju, présentes dans toutes les fogões mis sur des petites surfaces (tailles variables) ; demande préalable que si plantation hors des terres familiales (division ancienne du terroir entre les 8 moranças) ; il n'y a pas eu de planteurs venus d'autres villages, sauf 1 cas du village voisin : samacunda d'où les contestations à saradelo ; après discussions, la décision a été de maintenir ce premier arrivant mais refus de tout nouvel " étranger " (au village) ; distinction fortement exprimée entre cultures vivrières (prêts temporaires toujours possible) et plantations d'arbres (cajou et fruitiers) car perçues comme " ventes", occupation définitives et interdites

Pour les bolanhas, la solution est recherchée par des prêts ou des locations auprès des femmes des villages voisins (zone de bolanhas partagée entre plusieurs villages au nord de Saradelo).

Pour les pâturages, pas de manque véritable, car il existe un accord général pour que les troupeaux circulent hors des limites de chaque terroir sur les zones non cultivées (d'où : accord sur intérêt de délimiter les terroirs, mais à condition que cela ne soit pas une fermeture pour les déplacements des troupeaux) ; à noter l'existence d'une vaste zone de bolanhas utilisée comme pâturages en saison sèche, vers Samacumda, par des troupeaux de plusieurs villages de la zone, et même des transhumants venant du Sénégal (nb : cas d'une zone d'usage commun, où droit de "vaine pâture ", contre l'avantage de la fumure du sol, qui pourrait servir de base à la définition d'une unité d'aménagement zonal).

Personne ne connaît l'existence de la nouvelle " lei da terra", adopté par l'assemblée nationale en mars 1998

Principaux enseignements

Ils peuvent être résumés en trois points :

Au plan des institutions de base, la dualité chef traditionnel/comité est dépassée ici par les relations de parenté et la prééminence la séniorité, conduisant à des décisions conjointes, par consensus.

Au plan de la gestion des ressources, il apparaît indispensable de dépasser les limites de terroir et de prendre en compte des espaces d'usage commun pour plusieurs villages, notamment pour l'élevage, mais parfois aussi pour les bolanhas

Enfin des réactions défensives du terroir, dans le sens de la fermeture aux installations de non originaires (étrangers) apparaissent ici spontanément, à partir de la prise de conscience d'une réduction, encore très relative, des ressources foncières.

Cas n° 3 : Capessa

Eléments de caractérisation

Localisation : région de Gabu, secteur de Pitche

Population : ethnie Fula ;

Vaste terroir de 1678 ha, délimité avec l'appui du PASP et du projet.

Institutions locales/acteurs gestion des terres

Inventaire : chef traditionnel et ses conseillers ; Comité GITT mis en place par le PASP ; dépend du régulo de DARA qui a un délégué à Pitche (neveu).

Fonctionnement :

gestion et règlement des litiges par le Djarga

cas de recours au délégué du régulo à Pitche, mais aussi à l'administrateur du Secteur ; à noter la réflexion d'un ancien « Etat et régulo, c'est la même chose

Animation et gestion du plan de développement par le Comité GITT

Terroir et ressources

Il y a peu de conflits. Les villageois ont une opinion très favorable à la délimitation, malgré les litiges avec deux des 5 villages voisins, litiges qui n'ont pu être réglés par la négociation.

Réaction très nette dans le sens de la fermeture aux étrangers : refus de vendre et de planter des arbres ; accords seulement pour les cultures vivrières et pour les alliés ; les réserves en forêts, en paturages et jachères existent mais il faut penser aux besoins futurs des enfants, dicit le Djarga. Il indique qu'il s'est senti encouragé à défendre ses positions par l'appui du PASP.

On assiste à un accroissement des plantations de cajou par les villageois mais l'élevage des bovins paraît demeurer l'activité principale (avec les accords traditionnels de libre passage entre les terroirs voisins) ; s'ajoutent les cultures vivrières (principalement : mil, sorgho, arachide, maïs...) ainsi qu'un peu de coton (environ 100 ha).

Principaux enseignements

Le village de Capassa est représentatif du mouvement de fermeture que connait l'ensemble des villages de Guinée Bissau. Pourtant le village ne connaît guère de pression externe : pas de pontas ; il n'est pas au centre d'une zone de migration pastorale ; sa superficie est importante. Pourtant l'interdiction à la culture pour les non-résidents est forte. Cette interdiction est d'autant plus efficace que l'on constate une grande harmonie entre les différents éléments du pouvoir traditionnel et entre ces derniers et les membres du comité de gestion intégrée du territoire, mis en place par le PASP. La reconnaissance du plan par les autorités administratives et par le roi a renforcé le sentiment d'appropriation de la part des villageois.

Cas n ° 4 : Casentim

Éléments de caractérisation

Localisation : Région de Bafata. Secteur de Contubel; Village situé dans la périphérie de Contubel.

Données : Ethnie Fula.

Institutions locales/acteurs gestion des terres

Inventaire : Le village est le siège du "reinado". Il y a une certaine animosité entre le "roi" actuel et le Djarga. Le roi est relativement jeune. Il vient de prendre ses fonctions mais est peu respecté.

Le village a été encadré par le PASP et un projet de gestion intégré du territoire a été élaboré. Il a été validé par le roi et les autorités. Un comité a été créé. Il regroupe des représentants des différentes catégories (femmes, jeunes...). Mais on constate que les autorités traditionnelles sont aussi représentées. Ainsi le fils du Djarga est représentant des jeunes ; la sœur du roi est représentante des femmes...

Fonctionnement

Le Djarga a beaucoup de poids. Le roi est discrédité pour ses prises de positions "étranges". Il est contesté par sa propre famille. En fait, on lui reproche de n'avoir pas été capable de garantir les limites traditionnelles, contestés par Contuboel. Durant la réunion, c'est son frère qui a été le plus actif. Malgré ce fait, il semble qu'il y a une certaine harmonie entre le Djarga et les membres du Comité de Gestion des terroirs. Cette dernière instance a pris du poids. Elle a un certain appui de l'administration dans la mesure où l'administrateur est un ancien animateur du projet PASPP. Le contrôle indirect du Djarga est difficile à mesurer.

Terroir et ressources

Il semble que la terre ne soit pas encore rare. Les réserves existent. Le travail de délimitation s'est fait sans trop de difficultés sauf avec Contuboel. Mais, en fait ce ne sont pas limites traditionnelles qui ont été contestées, ce sont de droits d'usage qui ont été revendiqués par la population de Contuboel. Cette dernière a augmenté de manière significative et elle a besoin d'espace pour garantir des champs. La revendication a été d'autant plus forte qu'elle est organisée à travers d'organisations actives, en particulier de femmes.

Principaux enseignements

Le cas est représentatif d'une certaine capacité des villages à gérer leur terroir et à inventer des formes de régulation associant les différents acteurs. Il montre aussi que l'animation telle celle effectuée par le PASP permet l'élaboration plan reconnu par l'ensemble de la population du village et l'administration.

Néanmoins, il démontre aussi les limites de ces instances de régulation et de l'animation en situation de demande forte comme c'est le cas à la périphérie de Contuboel. La population de Contuboel a remis en cause les limites traditionnelles non pour des raisons anciennes comme à Capó mais par un besoin de terres.

Cas n ° 5 : Demba Meta

Éléments de caractérisation

Localisation : Région de Bafata. Secteur de ; Village situé .

Données : Ethnie Fula.

Institutions locales/acteurs gestion des terres

Inventaire : Le village dépend du reine de . Ce dernier a peu de poids.

Le village a été encadré par le PASP et un projet de gestion intégré du territoire a été élaboré. Il a été validé par le roi et les autorités. Un comité a été créé. Il regroupe des représentants des différentes catégories (femmes, jeunes...).

Fonctionnement :

La gestion du foncier ne pose guère de problèmes. Il y a peu de non autochtones. Le président du comité est le fils de l'Imam. Ce dernier et le Djarga s'entendent bien et la gestion des terres est consensuelle. Le Djarga comme chef des terres du village originel a un droit de regard sur l'attribution des terres de certains de villages avoisinants (...).

Terroir et ressources

Le village est un village "mère". Sa population a essaimé. Les villages voisins sont des créations récentes. Le terroir est saturé mais la population a accès aux terres des villages avoisinants. Il ne semble y avoir aucune difficulté dans cette application des droits traditionnels.

Pourtant le travail de délimitation a posé des problèmes de frontière. Seul un cas n'a pu être résolu. Il semble en fait que les autorités du village ont voulu déplacer la limite traditionnelle pour intégrer dans le territoire du village une plantation de cajou d'un des villageois. Une fois encore, ce ne sont pas limites traditionnelles qui ont été contestées, ce sont des droits d'usage qui ont été revendiqués

Principaux enseignements

Le cas démontre la capacité des villages à gérer leur terroir et à inventer des formes de régulation associant les différents acteurs. Il montre aussi que l'animation telle celle effectuée par le PASP permet l'élaboration plan reconnu par l'ensemble de la population du village et l'administration.

Néanmoins, il démontre aussi l'importance de bien séparer dans le travail de sensibilisation autour de la loi, la nécessité de distinguer limites traditionnelles et usages.

Cas n ° 6 : Etude de cas Village de Madina-Djalocunda

Eléments de caractérisation

Localisation

Région de Gabú, secteur de Pitche, section de Dara, (à 3 km de la route Gabú-Pitche).

Données de base

Population : ethnie Fula, environ 350 habitants pour 45 « fогоes » (recensement 1991).

Terroir non délimité, incluant les 219 ha de forêt communautaire (délimitée).

Village encadré par le PASP depuis 1994 : action de type GFC (Gestion da floresta communitaria) ; élargissement récent (juin 2001) à un plan de développement de l'ensemble du terroir.

Institutions locales - gestion des terres

Inventaire

La gestion des terres et le règlement des litiges sont assurés par le « Djarga » (chef du village), assisté par le conseil des « anciens » et l'Imam, avec le recours possible au niveau supérieur : le « Regulo » de Dara (très proche géographiquement et dont l'autorité paraît plus forte qu'au village de Capassa).

Mais les décisions concernant les exploitations sont prises au niveau des chefs de « moranças » et de « fогоes » (« chacun fait ses champs pour lui » insiste le secrétaire du comité GFC).

Un nouveau comité de GITT a été créé en juin 2001, pour la mise en oeuvre du plan de développement du terroir, incluant l'ancien comité GFC.

Fonctionnement

La délimitation de la forêt communautaire a été décidée après discussions et par un consensus de tous les villageois ; elle concerne une partie jamais cultivée du terroir, et constitue une réserve commune villageoise. L'accord conclu avec le PASP précise qu'aucune revendication individuelle, ou d'un groupe, ne sera possible sur cette forêt communautaire.

Par rapport aux non-originaires du village, il est affirmé que les « ventes » de terres sont interdites ; mais, des cas d'attributions sont possibles, à condition qu'il y ait installation durable dans le village : 3 cas depuis 10 ans. Après discussion, quelques cas supplémentaires seraient possibles (chiffres cités, mais incertains, de 10 à 20 au maximum). Cette relative « ouverture », même limitée et sous condition, est à souligner, car elle s'oppose aux tendances à la « fermeture » des terroirs observées dans les autres villages Fula étudiés.

Les opinions favorables à une délimitation du terroir prédominent largement ; chaque village connaît actuellement ses limites, mais la délimitation serait utile pour deux raisons principales : fixer des repères pour les générations à venir, ainsi que pour les « étrangers » (qui « voient de suite où ils ne doivent pas planter des arbres » selon le responsable du comité).

Terroir et ressources

Le plan de développement a permis de préciser un zonage du terroir, en distinguant les grandes catégories suivantes :

- terres en cultures, subdivisées en « bolanhas » et « lugares » ;
- pâturages pour les troupeaux de bovins ;
- forêt à préserver ;
- réserves de terres cultivables.

Le développement des plantations de cajou existe ici aussi, avec d'abord une plantation collective de 2 ha, puis la multiplication des plantations individuelles.

Avec le PASP, les villageois ont appris les techniques suivantes :

- combattre et réguler les feux de brousse ;
- réaliser des pépinières d'arbres ;
- l'horticulture (faite par les femmes)
- le semis direct en ligne du riz irrigué sur les bolanhas ;
- le développement des activités d'élevage sous plusieurs formes : les étables fumières, les parcs à bovins, l'amélioration de l'aviculture (introduction de coqs sélectionnés).

Les actions spécifiques en forêt communautaire englobent à la fois des replantations de certaines espèces, et la protection à travers l'interdiction de couper des arbres, ainsi que de chasser (de vastes espaces non occupés restent disponibles pour la chasse vers le rio Corubal et la frontière de Guinée). Dans la forêt communautaire, les villageois gardent des droits de cueillette et de ramassage de bois mort.

Principaux enseignements

Ce cas montre principalement la qualité du travail d'animation du PASP. La responsabilité des communautés n'est pas forcément synonyme de fermeture et de repli sur soi. Il en montre aussi les limites. En particulier les limites de la forêt classée ne s'inscrivent pas dans la continuité des terroirs voisins. Il aurait plus efficace de réfléchir le zonage et le plan d'affectation des sols en relation avec les autres villages pour garantir par exemple des couloirs de pâturage ou de biodiversité.

Etude de cas n° 7 : village de Banta-el-Sila

Éléments de caractérisation

Localisation

Région de Quinara, secteur de Buba, à 28 km de la ville de Buba, en direction de Catió (région de Tombali).

Données de base

Population de 1 000 habitants (recensement 1991), se rattachant essentiellement à l'ethnie Balante, subdivisée en deux lignages principaux, environ 40 moranças et 120 fogoes (moyennes de 3 fogoes/morança et de 8,3 personnes/fogão).

Terroir non délimité et mesuré, comprenant deux zones principales : bolanhas, le long du rio Cumbijã, vers le sud, et l'altiplano vers le nord.

Origine historique : village créé par des migrants Balante, venant de la zone Mansoa, à l'occasion des migrations du nord vers le sud à la recherche de terres disponibles, à partir des années 20-30 ; en ce cas, les migrants se fixèrent dans une zone alors sous-peuplée, territoire de chasse relevant du royaume Fula de Forea (chef-lieu à Quebo), d'où le nom d'origine Fula donné à ce village⁹.

Institutions locales - gestion des terres

Inventaire

Les structures traditionnelles Balantes sont encore vivaces.

Le chef de village, héritier direct du chef de lignage fondateur du village, a des pouvoirs surtout fonciers, et donc une fonction de « chef de terre »¹⁰ essentiellement.

L'organisation sociale est en classes d'âges, avec la subdivision principale entre les « cadets » (ou « blufo ») et les « aînés » (ou « alante ndã ») ; ces derniers ont seuls accès aux responsabilités sociales et politiques ; il faut souligner le principe de décisions collectives pour les problèmes villageois, prises en en assemblée regroupant tous les aînés ; des évolutions sont en cours dans le sens d'une l'autonomie accrue des cadets ;

Le rôle social du rite d'initiation appelé « fanadu », est grand. C'est par lui que les hommes passent du statut de cadet à celui d'aîné, autour de 40 ans. Tombé partiellement en désuétude, ce rite connaît un regain de faveur depuis ces dernières années ; à Banta-el-Sila, il n'y aurait plus eu de « fanadu » depuis 1979.

⁹ « Banta-el-Sila » signifie : « local de conversa, onde Demba Sila, então regulo de Forea, conversava com os caçadores e viajantes na zona » (Cf. Rapport d'étude de mars 1997).

¹⁰ D'où l'appellation en langue Balante : « Ndã Bodja » : le « grand de la terre », dans les groupes du sud, ou bien « Fan Bodja » : « celui qui possède la terre », dans les groupes du nord.

La structure nouvelle du « comité de village » est issue de « la période PAIGC », (parti unique jusqu'en 1992, puis majoritaire jusqu'en 1998). Comme dans les autres villages, ce « comité » intervient pour les décisions d'ordre politique, mais pas ou peu (simples consultations) pour les questions foncières, qui relèvent des structures traditionnelles.

Fonctionnement

Les pouvoirs fonciers du chef de village concernent principalement :

- les cérémonies rituelles (traditions animistes) et le lancement des travaux essentiels (labours, semis), qui marquent les débuts d'une nouvelle campagne rizicole ;
- la répartition des terres de bolanhas entre les chefs de moranças, qui les subdivisent ensuite entre les chefs des fogoes subordonnés ; mais, actuellement, toutes les parcelles des bolanhas sont occupées, et il n'y a plus que des réajustements partiels entre parents, dans le cadre des moranças ;
- le règlement des litiges, avec l'assistance du conseil des aînés.

En complément, trois autres points sont à signaler :

- après les multiples transformations socio-politiques dans le pays, les responsables villageois ont cessé les relations et les recours auprès du Régulo du reino Fula de Forea, auquel avait été demandé l'autorisation initiale d'installation ;
- les terres sur l'altiplano n'avaient pas été réparties initialement ; elles restent d'accès libre pour les ressortissants du village ; elles sont en cours d'occupation avec le développement récent des plantations de Cajou, et sous la forme de parcelles individualisées, au niveau des chefs de fogoes ;
- les limites du terroir paraissent bien connues des responsables villageois ; une seule zone litigieuse est signalée avec un village voisin : Ndalel, vers l'est.

Terroir et ressources

Pour les activités agricoles, la principale demeure la riziculture irriguée, sur les bolanhas d'eau salée, le long du rio Cumbijã. Viennent s'ajouter l'horticulture, les arbres fruitiers, le petit élevage et la pêche, ainsi qu'un développement récent des plantations de cajou, encore limité, en petites parcelles individuelles. Par ailleurs, des troupeaux transhumants de bovins viennent pâturer en saison sèche sur les bolanhas. Pour la riziculture irriguée, il faut souligner les deux points suivants :

- les parcelles sont individualisées au niveau des fogoes, mais l'unité de travail demeure la morança, en raison de la nécessité absolue de l'entraide familiale élargie pour les gros travaux, surtout les constructions de digues et les labours ;
- les difficultés principales concernent les tendances au manque de main-d'œuvre, en raison de l'émigration des jeunes et de l'affaiblissement des formes traditionnelles d'entraide entre parents et villageois ; beaucoup de jeunes (garçons et filles) constituent des groupes de travail (de 15 à 30 personnes), louant leurs services contre argent (avec nourriture et boisson) ; le principe prédominant paraît être un partage du temps de travail de chaque jeune : un jour pour la famille et deux jours avec le groupe, dans d'autres villages.

Principaux enseignements

Ils peuvent être regroupés autour des deux axes essentiels suivants.

L'organisation sociale traditionnelle des Balante en classes d'âges est toujours présente, mais avec des évolutions en cours, surtout l'autonomie croissante des cadets et l'affaiblissement des formes anciennes d'entraide réciproque. Il en résulte des difficultés pour assurer les gros travaux rizicoles sur les bolanhas.

Une dualité fondamentale caractérise la gestion des terres :

- pour les bolanhas, maintien de la répartition ancienne et d'un certain contrôle par les autorités traditionnelles ;
- pour les terres de l'altiplano, liberté d'accès et appropriation individualisée des parcelles plantées en cultures pérennes.

Etude de cas n°8 : Village de Uane

Éléments de caractérisation

Localisation

Région de Quinara, secteur de Buba, près de la limite avec le secteur de Quebo (région de Tombali), sur la route Buba-Quebo (environ 15 km de Buba et 20 km de Quebo).

Données de base

Population estimée autour de 500 habitants, d'ethnie Fula, appartenant traditionnellement au royaume de Forea (Régulo à Quebo), mais rattachement administratif à Buba (secteur à population composite : majorité du groupe Beafada + éléments Fula et Balante).

Terroir paraissant vaste, mais non délimité, qui aurait été amputé d'une partie vers l'est par le découpage administratif, avec rattachement au secteur de Quebo.

Institutions locales - gestion des terres

Inventaire

Pour les institutions locales, les deux points essentiels sont :

- d'une part, l'existence de la hiérarchie traditionnelle : chef de village (Djarga), conseil des anciens, élargi aux Imams, chefs des morançans et des fогоes ;
- d'autre part, la disparition du comité ex-PAIGC (« Ici, le comité de village est terminé », dit un ancien, approuvé par les autres participants à l'entretien).

Fonctionnement

Pour la gestion des terres, il faut noter l'existence d'attributions de terres à des non-originaires contre des « cadeaux » en argent, mais que les responsables autochtones refusent de considérer comme des « ventes ». L'interprétation exprimée est qu'il s'agit de « prêts » de parcelles, même plantées en cajou, avec retour ultérieur toujours possible à la famille détenant les droits coutumiers¹¹. En conséquences, il est refusé une légalisation de ces concessions informelles, car cela deviendrait un « achat », avec une appropriation définitive. Par contre, la légalisation est admise en faveur d'originaires, même travaillant ailleurs, en ville (3 cas déjà effectifs, et 1 en projet).

Des litiges avec des attributaires sur la partie du terroir rattachée à Quebo (qui refusent de reconnaître l'autorité des autochtones de Uane) paraissent jouer pour refuser des nouvelles attributions avec plantations de cajou à des non-originaires, et pour n'accepter, à l'avenir, que des prêts de parcelles pour des cultures vivrières.

¹¹ Ce débat et ces remises en cause des droits acquis par les immigrants auprès des « propriétaires » coutumiers autochtones sont très proches de ceux en cours en Côte d'Ivoire, entraînant de graves tensions sociales.

Le règlement des litiges fonciers s'effectue d'abord au niveau du chef de village, assisté par le conseil des anciens, mais avec des recours assez fréquents au niveau de l'administrateur du secteur de Buba. Il semble que les recours auprès du Régulo de Quebo soient tombés en désuétude, malgré les liens antérieurs dans le cadre du royaume de Forea.

Il faut noter et souligner que la volonté de réaffirmer et de faire prévaloir la prééminence des droits coutumiers des autochtones, par rapport aux arrivants ultérieurs, apparaît très fréquemment dans les litiges soumis à l'administrateur du secteur de Buba. Celui-ci souhaite la mise en oeuvre de la nouvelle loi sur la terre, en espérant qu'elle clarifie la répartition des droits fonciers, par opposition à la situation confuse actuelle. L'Administrateur connaît l'existence de la loi de 1998 pour avoir participé à des ateliers préparatoires au niveau régional, mais il ne connaît pas le contenu du texte final, qui n'a pas été diffusé à son niveau.

A plus forte raison, les responsables villageois de Uane ne connaissent pas ce texte, mais certains ont entendu parler de l'existence d'une nouvelle loi foncière.

Terroir et ressources

Le terroir est vaste et il englobe encore des réserves de forêt et de terres fertiles, selon les responsables villageois. La pratique ancienne des feux de brousse, pour la chasse, a été abandonnée, afin de préserver les réserves forestières. Mais, il en résulterait un accroissement excessif de certains animaux qui attaquent les cultures.

Sont représentées toutes les cultures vivrières classiques, notamment le maïs et l'arachide, ainsi que le riz pluvial (« pampam »). Il n'existe pas de bolanhas pour le riz irrigué sur ce terroir. Les plantations de cajou, (hortas) ont été fortement développées et tous les chefs de fогоes, ainsi que quelques femmes (à titre personnel) possèdent des parcelles. Il existe aussi des plantations d'arbres fruitiers, notamment des manguiers et des citronniers, mais moins nombreuses que celles de cajou.

Principaux enseignements

Au niveau des responsables villageois, se manifeste la tendance assez générale à limiter l'accès au terroir pour les non-originaires, malgré l'existence de réserves encore importantes. Vient s'ajouter l'interprétation restrictive, par les autochtones, des « ventes » déjà réalisées au profit d'immigrants, assimilées à des « prêts », avec droit de reprise par le « prêteur » autochtone. Cela met en cause la durabilité des droits acquis par les immigrants, et rend souhaitable une clarification des contrats ou accords informels conclus sur les terroirs villageois. Ceux-ci se situent à la fois au-delà des principes coutumiers et hors des règles de la législation officielle.

Ce débat et ces remises en cause des droits acquis par les immigrants auprès des « propriétaires » coutumiers autochtones sont très proches de ceux en cours en Côte d'Ivoire, entraînant de graves tensions sociales -.

Par ailleurs, il faut noter la remontée de litiges fonciers assez nombreux (semble-t-il) au niveau de l'Administrateur du secteur de Buba. Pour remédier aux incertitudes sur les règles à appliquer, il apparaît ici un besoin urgent de diffusion et de mise en oeuvre de la nouvelle loi foncière.

Etude de cas n° 9 : Ganadu

Eléments de caractérisation

Localisation : Région de Bafata ; Secteur de Gamamudo.

Données de base : Zones de populations très mélangées : fulas, mandingues, balantas.

Institutions locales/acteurs gestion des terres

Inventaire : Chaque village a un chef de terres, conforme aux traditions. Le roi a peu de pouvoir même sur les populations foulas ou mandingues qui reconnaissent formellement son autorité. La région n'a pas été touchée par le projet PASP.

L'administrateur en liaison avec le gouverneur a mis en place un comité sectoriel d'une cinquantaine de membres chargées de régler les problèmes fonciers.

Fonctionnement :

La zone est désignée par le gouverneur comme la zone la plus problématique de la région. Les pontas sont nombreuses. De nombreux dirigeants de l'ancien parti au pouvoir dispose ici de fermes sur le plateau mais aussi dans les bolanhas. Les populations locales ont participé de manière significative au mouvement du cajou Enfin la zone est une traditionnelle de transhumance de grande transhumance. Les pâturages du bord du "Rio Geba" ont été de tout temps le lieu de rassemblement des troupeaux de l'est. Les institutions traditionnelles ont en fait peu de poids face à l'hétérogénéité et aux modifications profondes de la perception de l'espace. En fait le cajou a réduit l'espace disponible, ici, mais aussi dans les zones de départ. La gestion de grands troupeaux devient difficile durant la saison des pluies. Les ponteiros ne reconnaissent pas leur autorité, les populations autochtones souhaitent une individualisation des droits et l'interdiction des transhumances, les populations transhumantes revendiquent un accès toute l'année aux pâturages. L'ensemble des conflits vient sur le bureau de l'administrateur. Ce dernier est dépourvu de moyens mais a créé le comité sectoriel qui réunissant les "autorités" est un lieu de discussion qui permet de diminuer les tensions et de trouver quelques solutions.

Terroir et ressources

La complexité du territoire est grande. Le terroir devient saturé. La pression du cajou amène des interprétations des droits traditionnels en contradiction avec leur esprit. Ainsi le droit au pâturage de saison sèche est reconnu à la fois par le droit foncier et par l'Etat. Du temps colonial la zone était considérée comme une zone de transhumance.

Mais aujourd'hui les transhumants souhaitent rester à l'année. Face à cette prétention et aux risques que constituent des troupeaux de grande taille dont la gestion n'est pas facile, les autochtones, appuyés par les ponteiros souhaitent l'interdiction des transhumances.

L'administrateur et le gouverneur ont compris l'intérêt de garantir espace aux activités d'élevage. Les couloirs ne suffiront pas. Il y a nécessité de définir des zones strictement pastorales. L'administrateur propose la création de ces zones à l'intérieur, sur le plateau, encore très peu occupé. Mais ces zones seront éloignées des ressources en eau et exigeront des investissements en hydrauliques pastorales.

Principaux enseignements

Le cas est représentatif de l'hétérogénéité des acteurs, impliqués dans la gestion des terroirs. Il montre aussi l'efficacité de nouvelles institutions associant autorités traditionnelles dans leur diversité, nouveaux acteurs et l'administration. Le comité sectoriel préfigure pour le foncier ce que pourraient être les commissions foncières.

Il démontre aussi la nécessité de véritables schémas d'aménagement directeur, préalables à une politique foncière. La proposition de créer des zones pastorales avec un projet d'hydraulique pastorale relève de l'aménagement du territoire.

Enfin le cas souligne la qualité des administrations locales pourtant cruellement dépourvues de moyens de travail.

Anexo 5 : calendario da missão

29/07 : Viagem Montpellier-Dakar.

30/07 : Viagem Dakar-Bissau ; Chegada em Bissau ; contacto com a Comunidade Europeu ; Instalação.

31/07 : reunião com o projecto ; bibliografia

01/08 : contacto com o Ministerio da Agricultura ; pesquisa bibliografica

02/08 : Contacto com o Ministerio das finanças ; bibliografia

03, 04, 05/08 : Bibliografia ; Informação com o consultor nacional ; redacção primeiro documento de síntese.

06/08 : reunião de trabalho com os parceiros ; aprovação do programa de trabalho da missão. Contacto com a CEE.

07/08 : Contacto com Assembleia (Comissao tecnica da terra).

08, 09/08 : Viagem pelo interior (Ohio, Mansoa, Bafata, Gabu, Xitole, Bambadinca, Ganadu...). Chegada do Senhor Pescay

10/08 : Reunião cadastro ; restituição missão ; hipoteses de trabalho ;

11/08 : Contacto com a CEE ; Preparação questionario de validação dos estudos de casos.

12/08 : Visita a Quinhamel e suburbios de Bissau ; analise funcionamento de pontas.

13, 14, 15, 16, 17, 18/08 : Viagem pelo interior ; Analise estudos de casos ; contactos com autoridades sectores de Cachungo, cacheu, Bafata, Gabu, Gamado-Cosse, Pitche...; Contactos com PASP e a missao de avaliacao deste projecto.

19/08 : Reunião de trabalho ; organização do plano do documento.

20/08 : Contacto com agricultura ; discussao com o projecto ; redacção ; Contacto com a ambassade da França.

21/08 : Contacto a direcção dos recursos naturais e INEP ; Contacto com a CEE; redacção.

22/08 : Discussão com os membros do projecto ; redacção.

23, 24/08 : Viagem para Buba ; redacção.

25, 26, 27/08 : Discussao com os parceiros e redacção. Preparação reunião de restituição.

28/08 : Reunião de restituição ;

29, 30/08 : Ultimes ajustes ; viagem Bissau-Dakar-Paris-Montpellier.

Anexo 6 : Principais pessoas encontradas

Faustino Fudul Imbali : Primeiro Ministro.

Soares Sambú : 1 ° Vice presidente da Assembleia Nacional Popular.

Délegado da Comunidade Europeu

Ester Asin, delegacia da Comunidade Européu

Bernard Le Tourneau, Ambassador da França en Guinée Bissau

Christophe Laniece, responsable do Service d'action Culturelle ; Ambassade da França na Guine Bissau

Roberto da Silva, Governador de Bafata

Daniel Correia, Governador de Cacheu

Domingos Teixeira, administrador de Buba.

Augusto Tibúreio, secretario adjunto da administração de Canchungo

José M' Batma Na Bisueia, administrador do sector de Gamamudo

Alziro Adriano Da Silva : Director Geral do Ambiente

Afonso Sami : Director do Gabinete do Ministro da Agricultura

Suleimane Seidi : Director de Serviços. Ministerio das Finanças

Carlos Amarante. GAPLA. Ministerio da Agricultura.

Mario Reis. Gapla. Ministerio da Agricultura.

Cipriano Cassama : Ministerio da Agricultura

Alfredo Simão da Silva, Director da Planificação Costeira. Celula do Sistema de Informação geografica e teledeteção. GPC.

Bernardo António Vaz Cabral, director do PASP

Serifo Embalo, Ana Keita (PASP)

Rui Fonseca, FAO

Os membros da missão de avaliação do PASP Lida Zuidberg, Bacar Mané, Alfredo Simão da Silva:

Os membros do serviço do Cadastro : Julio Alves, Braima Biai, Quiante Lëm Nafantcham-Na, Betam Nanam, Domingo Martinho Brandão, Ussumane Baldé

As populações das tabancas de Capo, Bachyle, Cassanti, Capasssa, Madina Djalacunda, Demba Meta, Wané, Saradelo.

Anexo 7 : Bibliografia

Anders Moller Jorgensen. Relatorio de Missão 31/03-13/04/97. 4 pa. + anexos.

Aprodel. Planificação estrategica.2001-2005. Novembro 2000. 32 paginas.

Aua Keita, Metodologia GITT. PASP. Agosto 2000. Sem paginação.

Betam Naman Detalhes sobre relatorio de consultoria geodesica. Agosto de 2001. 12 pa. +anexos

Betam Naman. Seis necessidades geograficas da Guiné Bissau. Março 2000. 8 pa.

Biai B, Sami A. , Bampoque M.A. Balde U. relatorio sobre experiencias piloto sobre as vistorias cadastrais no sector de Cacheu. uso do teodolite. Março de 1988. Sem paginação.

Borges Klas Ernard. Contribuição para a análise do anteprojecto da lei da terra. 25/11/97. 5 p.

Borges Klas Ernard. Ideais preliminares para a análise de privatização dos serviços técnicos de topografia.03/05/1998. 3 pa.

Borges Klas Ernard. Principios importantes para uma nova lei de terras. 26 de junho de 1996.

Borges Klas Ernard. Relatorio semestral.

1. 6 de abril- 6 de outubro de 1996, 6 pa.

2. 6 de outubro 1996-6 de abril de 1997. 9 pa.

1. 6 de outubro de 1997- 5 de abril de 1998. 25 pa.

Carreira Antonio. A vida Social dos Mandjack. Centro de Estudo da G. Bissau. 1949. 189 pa.

CCE. D.G. CCR. Centre commun de recherche. institutu des applications spatiales. Rapport de reception Processement des images satellites e élaboration de la carte à l'échelmle du 1/50 000. 12 pages + annexes.

CEE. Convention de financement entre la commission européenne et la République de Guiné Bissau.

CEE. Termes de références projet d'appui à la mise en valeur des ressources foncières. Assistance Technique. 2/3/95. 9 pa.

Cheneau Loquay. Le poids des grands domaines en Guine Bissau. in Quelles politiques foncières en Afrique. pa. 668-683.

Da Silva Artur Augusto. Usos e costumes juridicos dos Fulas da Guiné Bissau. . D.E.D.I.L.D. Bissau. 1980. 134 pa.

Espinosa mario, 1994, 3Pontieros na Guiné Bissau : O processo de concessão de terras, 1879-1991, Soronda, revista de estudos guineenses, nº 18, Juillet 1994, PP. 13-38.

De Witt Paul. Community land Management system in Guiné Bissau : some preliminary notes for the implementation of case studies.

De Witt Paul. Envolvimento da Comunidade na promoção duma gestão racional fundiaria. Conclusões preliminares e sujeitos a desenvolver.

De Witt Paul. rapport de Missão 21/05/97 -19/06/1997. Juin 1997. 13 pages.

De Witt Paul. rapport de Missão.15/09/96-15/12/96. 10 p.

De Witt Paul. Tabancas e seus territorios. Uma metodologia para o estudo de gestao de terra comunitaria na Guiné Bissau.

Handem Diana Lima. "Nature et fonctionnement du pouvoir chez les balantaes Brama. INEP, Bissau, 1986, 270 pages.

IRAM. Etude de la définition des grandes orientations de la politique agricole de l'UEMOA. Volume 1. Rapport Final. Paris, avril 2001. 126 pa.

Impostos fundiario. Anteprojecto.

Johansson Stig. Relatorio de Consultoria do 20 de Outubro-6 de novembro de 1996. 6 paginas.

Johansson Stig. Relatorio de Consultoria do 25 de março-8 de abril 1998. 14 paginas.

Laudié N., 1998, "Evolution des stratégies paysannes et dynamique du couple caju-riz dans le Nord-Ouest de la Guinée Bissau", in Annie Chéneau-Loquay, Alain Leplaideur (dir.), Quel avenir pour les riziculteurs de l'Afrique de l'Ouest ?, Bordeaux, colloque 4-7 avril 1995.

Ministerio dos Equipamentos Sociais. Ministerio das Finanças. Despacho do 28/12/99.

PASPP. Metodologia de colectividade local. 2001. 17 pa.

Perreira L, Schartz da Silva C, Tavares Amarante C. Vias para a modernização da agricultura privada/ponteiros na Guiné-Bissau. Bissau, MDRA/Gapla. 1992.

Projecto : Estudo de Caso da tabanca Novo. Sector de São Domingos. Região de Cacheu. Setembro de 1997.

Projecto. Historia da tabanca Banta el Sila. 13/09/97. Sem paginação.

Projecto. Acta da reunião do comité de Pilotagem nº1/97 do 9 e 15 de outubro de 97.

Projecto. Demarcação a ponto fixo dos trritorios das Tabancas GITT do PASPP na região de Gabu e Bafata. fevereiro 2000. sem paginação.

Projecto. memoria descritivo sobre a delimitação das tabancas Novembro de 1997.

Projecto. Plan geral das actividades 1996-1998. 13 pa.

Projecto. Plano global de actividades. Biisau,23 setembro de 1996. 25 pa.

Projecto. Plano Semestral de actividade. 1 de agosto de 1997-31 de julho de 1998

Projecto. Plano Semestral de actividade. 15 de Junho-31 de dezembro de 1996.

Projecto. Ponto da situação sobre a cartografia da Guiné Bissau. Agosto 2001. 2 paginas.

Projecto. Programa de acção. 15/10/2000-14/10/2001. Sem paginação.

Projecto. Recusos naturais. Posse de terra e instituições locais. estudo de caso da tabanca de Capafa.

Projecto; programa de acção 1/8/97-31/7/98

Quiante Lêm Nafamcham, Sami Afonso. Relatorio ensaio experimental. Mini estudo sobre delimitação das areas de tabancas de Capo, Bachyl, Kess, /Cacheu. 12 de Março de 1998. Sem paginação.

Tanner Christophe, 1991, "Relations between ponteiros and tabancas, implications for a new land law in Guinea-Bissau, Cambridge (Angleterre) ; multig. Rapport pour l'USAID.

Tanner Christopher, Carlos Bacar Janté. Relatorio sobre a analise estatiistica e sociologica de dados provenientes da sondagem de opinião sobre a questão da terra na Guiné Bissau. 24 de Novembro de 1997. Assembleia nacional Popular. Comissão tecnica da lei sobre a terra. Projecto TIPS/ USAID. University of Wisconsin. Masison Land tenure Center.

CADASTRO DA GUINÉ-BISSAU

- * História
- * Condições Actuais
- * Prioridades

David Francisco Vera Cruz
Engº Pedólogo
Responsável Da Divisão De Solos
Dhas / Mdra

GAVLE/SWEDEN
JUNHO 1993

CONTEÚDO

Agradecimentos

Introdução

Sistema Cadastral Actual

História

Estrutura Administrativa

Funcionamento

Perspectivas

Fundamentos

Projectos

Funcionamento

Pensamentos Finais

Bibliografia

Agradecimento

Foi com grande prazer que soube que tinha sido escolhido e fora aceite a minha candidatura neste curso de 6 semanas na Suécia.

Nunca houve participação Guineense neste curso antes.

As minhas maiores expectativas foram obter mais informações sobre os sistemas cadastrais em outros países e na Suécia e estabelecer contactos que pudessem ser seguidos posteriormente na melhoria do sistema cadastral na Guiné-Bissau.

Gostaria de agradecer Swedsurvey, the National Land Survey of Sweden, BITS e o Governo da Suécia pela organização e implementação deste curso porque os participantes sentiram a sua oportunidade e impacto que serão levados para os nossos respectivos países para melhorar, mudar e melhor gerir assuntos relacionados com a TERRA.

Introdução

Guiné-Bissau é um pequeno país na Costa Ocidental de África, localizada entre as Coordenadas geográficas de Latitude 10° 55" e 12° 40" Norte e de Longitude 13° 38" e 16° 43" Oeste.

Tem fronteiras com Senegal ao Norte, Guiné-Conakry a Este e Sul e o Oceano Atlantico a Oeste.

O Território tem uma superfície de 36.000km² e uma população aproximada de 1.000.000 de habitantes com uma densidade média de 26 habitantes/km².

Os portugueses chegaram no que é agora a Guiné-Bissau nos séculos 15 e 16 e partiram no século 20 (1974). De 1963 até 1974 houve uma luta violenta que deixou o país totalmente destruídos tanto em termos económicos, físicos, sociais e psicológicos.

A Guiné-Bissau é considerada entre os países mais pobres do mundo com uma das mais baixas receitas por habitante.

A partir de 1984 começaram a sentir-se os sinais de liberalização especialmente na área do comércio, anteriormente monopólios do Estado.

A partir de 1986 paralelamente com o comércio, começa uma grande explosão na procura de terras rurais para agricultura privada principalmente da parte dos cidadãos (habitantes da Zona Urbana).

Este processo ainda continua, embora com menor intensidade, apesar do decreto ministerial (Ministro da Agricultura e Ministro das Obras Públicas) de 1992 tentando ter um maior controle sobre esta situação e enquanto não se aprova a lei da terra.

Actualmente a lei da terra está em discussão enquanto o estado tem-se desobrigado de algumas das suas actividades em diferentes áreas de acção.

Sistema cadastral actual

Historia

A Guiné-Bissau obteve a sua independência de facto em 1974 depois da retirada do poder colonial.

Durante o período colonial, ainda em 1856 Portugal aprovou a sua primeira lei regulando as concessões de terras.

Esta lei no seu fundamental foi seguida até 1974. Dizia que quando uma porção de terra fosse alocada seria em forma de concessões sujeitas a determinadas condições. Estas concessões teriam que ser usadas no espaço de 5 anos e poderiam ser retiradas evocando razões de utilidade pública sem compensação.

Em 1919 o direito do povo indígena às respectivas terras foi protegido pelo menos no papel através dum regulamento Administrativo da Guiné, dizendo que as terras ocupadas pelos nativos não podiam ser dadas em concessão.

Se fosse necessário fazer expropriações então os nativos ocupando as terras teriam que ser compensados e permitidos mudar para uma outra com as mesmas aptidões e potencialidade.

Em 1938 o Regulamento Administrativo da Guiné-Bissau permitiu a definição das áreas reservadas para as populações indígenas (autóctones), reforçando que as respectivas terras deveriam ser utilizadas através de uso e da aplicação da lei tradicional.

Em 1961 o decreto nº 49894, foi uma tentativa para estabelecer um estatuto da terra mais compreensivo enquanto mantinha o fundamental das leis precedentes. Esta lei dividiu a terra em três categorias: Terras pertencentes às Classes 1,2,3. As terras pertencentes à Classe 1 eram Urbanas e periurbanas, sob o controle das autoridades municipais. As terras da Classe 2 eram terras ocupadas pelos diferentes grupos étnicos e eram utilizadas segundo os respectivos costumes. As terras de Classe 3 englobavam todas as outras terras e estavam disponíveis para serem concedidos nas zonas rurais.

Para além destas três categorias de terras este decreto também providenciou um sistema de registro de terras no Ministério da Justiça. Através deste decreto toda a terra era propriedade do estado e era concedida para direito de uso condicionada ao seu desenvolvimento e utilização.

Em 1973 depois da proclamação da independência, a lei nº 1 de 1973 dizia que toda a legislação colonial deveria continuar a ser aplicada até que fosse modificada na sua utilização em casos específicos.

Em 1984, a nova constituição instituiu no seu artigo 2 três tipos de propriedade:

A propriedade do estado, o património comum de todo o povo:

A propriedade cooperativa, organizada numa base livre e afectando a exploração agrícola, a produção de artigos de consumo, artesanato e outras actividades a serem fixadas pela lei;

A propriedade privada que se aplica a todas as outras coisas que não sejam as do estado.

Por definição, as propriedades do estado compreendia o solo, o subsolo, as águas e os recursos minerais, os meios de produção industrial, os meios de comunicação, os bancos, as companhias de seguros, infra-estruturas e os meios de transportes básicos.

Estrutura administrativa

A Direcção de Topografia e Cadastro é uma pequena unidade sob o Ministério das Obras Públicas.

Antes da independência todos os trabalhos de levantamento, de topografia e de Cadastre eram feitos pelos Portugueses, com a maioria do seguimento feito em Portugal. A capacidade local para gerir os serviços de levantamento e mapeamento eram muito fracas depois da independência, para não dizer mesmo que foram abandonadas, consequência de uma ignorância, política deliberada ou dum deixar andar dum dos serviços que a ser bem equipada, gerido e seguido, propiciaria uma fonte apreciável de receita para o estado.

A Direcção de topografia e Cadastre tem estado a funcionar em condições precárias e com muita dificuldade. O edificio aonde se encontra instalado é velho não sendo propício para albergar materiais sensitivos tais como mapas, fotografias aéreas e equipamentos sofisticados de interpretação mapeamento e levantamento.

Para além de teodolitos e niveladores velhos não há quase nada que possa ser utilizado como material de trabalho. De há muito tempo para cá esta direcção não tinha nenhum meio de transporte.

Funcionamento

Sendo a Direcção de Topografia e Cadastro a responsável por toda a informação e produção de mapas cadastrais rurais, esta é em linhas gerais, o procedimento adoptado por esse serviço aquando do pedido de concessões por parte de um privado. O interessado apresenta um esquema de local escolhido com uma declaração das autoridades locais dizendo que a terra não é propriedade de nenhuma outra pessoa. Se o terreno for superior a 20 ha terá que apresentar um plano de utilização da respectiva propriedade. Estes documentos são então apresentados à Direcção de Topografia e Cadastro(DTC), acompanhado de um pedido formal ao Ministério das Obras Públicas para a concessão. A DTC envia para o local de pedido um topógrafo que irá confirmar as informações fornecidas e proceder à localização e medidas provisórias desse mesmo local no mapa topográfico(escala 1:50.000). Se nenhum problema emerge durante este processo, é publicado um edital, uma notícia formal de que um pedido de concessão está em processo, que é distribuido para conhecimento em locais públicos incluindo a sede do sector aonde a concessão está localizada.

Este processo é importante pois permite a terceiros que tenham objecções a fazer contra o pedido de concessão, reclamarem pelas vias competentes. Se não houver nenhuma objecção num espaço de 30 dias, dá-se uma licença de ocupação provisória passada pelo Ministério das Obras Públicas e o interessado pode começar a utilizar a sua terra. Ela ou ele tem 3 a 5 anos para desenvolver essa concessão. Findo este periodo, faz-se inspecção da concessão.

Se for satisfatória, uma demarcação definitiva dos limites da concessão é feita e passado um título de propriedade cuja cópia é enviada para a conservatória (registro de Terras) para registro (Ministério da Justiça) e para o Ministério da Finança para cobrança de taxas.

Perspectivas

Fundamento

Depois de ter sido esquecido desde a independência e como consequência das mudanças económicas e políticas, todos os assuntos relacionados com a terra tiveram um novo ênfase. A corrida as terras para a agricultura e a construção têm vindo a aumentar, com períodos de altos e baixo, tornando imperativo melhor organizar e planear a gestão destes recursos limitados.

A difícil condição económica da Guiné-Bissau exige novas fontes de receita para o estado para que este possa continuar os seus esforços de desenvolvimento em bases mais rigorosas.

Os conflitos nas zonas rurais entre o direito costumeiro e o direito dos novos proprietários de terras bem como toda a situação mencionada anteriormente apelam para uma reorganização global de todo o sistema cadastral entendido neste contexto como o sistema compreendendo todos os departamentos do estado ligado a concessão de terras seja para medição, avaliação registro e taxação. Também se faz sentir a necessidade de organização dum sistema de gestão da informação sobre as terras.

Projectos

É com base no quadro já descrito que alguns projectos foram implementados e outros têm estado a ser elaborados para tratar de assuntos ligados ao Cadastro e à gestão das terras.

A CEE financiou um projecto de curta duração que terminou nos inícios de 1993, para reforçar a capacidade da DTC e começar a limitação das terras das populações das tabancas (aldeias rurais). Alguns sucessos foram conseguidos com este projecto, nomeadamente no reforço da DTC com alguns equipamentos para arquivar (guardar) mapas e a reorganização dos arquivos cadastrais na Região Leste. Respeitante à delimitação das terras das tabancas, aproximadamente 250 tabancas foram cobertas pelo projecto. Devido à metodologia sectorial adoptada no processo de delimitação e porque esta em si é multidisciplinar (envolve mais disciplinas e por isso é mais difícil de se organizar) concluiu-se ser necessário organizar um grupo multidisciplinar para dar continuidade ao trabalho já iniciado de delimitação.

Presentemente, o projecto foi refeito com base na experiência já adquirida e dirigindo os seus esforços fundamentalmente na continuação do reforço da capacidade da DTC, tanto em equipamento, recursos humanos e instalações; avaliar e determinar as condições da rede geodésica; determinação dum grupo multidisciplinar coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Rural e Agricultura (MDRA), para continuar a delimitação das terras pertencentes às tabancas.

Um outro projecto também está em fase avançada de elaboração sob os auspícios do Banco Mundial e um grupo de trabalho multidisciplinar coordenado pelo gabinete do Planeamento do MDRA. Entre outros objectivos, um importante é a criação do Instituto Nacional de Geografia e Cadastro. Este instituto teria como uma das suas responsabilidades mais importantes o desenvolvimento dum sistema de informação geográfico, Cadstral e dos Recursos Naturais, que fosse guiado pelo procura, competente e multissetorial. Os seus productos deveriam satisfazer as necessidades em dados de todos os sectores de desenvolvimento ligados aos Recursos Naturais e operar numa base sustentável, semi-comercial.

Finalmente, a lei da terra está em discussão estando presentemente na Assembleia Nacional. A maioria dos seminários, trabalhos de consultoria e outras actividades são financiados pela USAID.

Como a Assembleia Nacional Popular tem estado com outras prioridades políticas não se sabe ainda quando será discutida a lei e quando será aprovada.

Prioridades

Num país aonde há muita coisa que tem que ser feita a partir do começo e aonde assuntos ligados à terra, só há relativamente bem pouco tempo têm estado a ter a atenção devida, é difícil dizer aonde começar. Contudo, através de todas as informações, discussões e consultas de documentos tanto na Guiné-Bissau como na Suécia, é possível sugerir e propor algumas prioridades com o objectivo de melhorar ou criar um sistema que tenha possibilidade de se desenvolver de menos ao mais complexo seguindo o lema " pensar grande mas começar pequeno".

As acções listados a seguir não pretendem propor nenhum ordem de prioridades na sua execução mas são necessárias para um desenvolvimento progressivo e continuo do sistema Cadastral Guineense.

- Avaliação da condição actual e reconstrução da rede Geodésica Nacional.
- Actualização dos nossos mapas topograficos mas só em áreas prioritárias (densidade populacional elevada, conflitos fundiários, parques etc...), Antevendo a possibilidade de aumentar a escala.
- Delimitação das Terras pertencentes às populações habitando as tabancas(Terras das tabancas). Neste contexto terra das tabancas significa as terras que as populações utilizam nas suas actividades do dia a dia - agricultura, pastoricia, floresta, colheita e outras actividades mais a necessidade de expansão futura
- Delimitação das zonas protegidas para parque e todos os outros assuntos ligados ao meio ambiente.
- Aquisição de equipamento básico materiais e meio de transporte para a implementação dos trabalhos.
- Programas de formação baseados em assuntos práticos e realizados no País de modos a poder envolver o maior número de quadros.
- Centralizar assuntos relacionados com a terra sob uma única autoridade.
- Criação de grupos de trabalho que possam estudar as leis costumeiras fundiárias em cada um dos mais importantes grupos étnicos da Guiné-Bissau para que as pertinentes possam ser convertidas e tornadas legais na lei moderna guineense.
- Maior acesso do público às informações relativas ao Cadastro.

Pensamentos finais

Chegou ao seu termo este curso de curta duração sobre o desenvolvimento de sistemas Cadastrais. Os participantes já se preparam para regressar aos 21 países respectivos que estiveram representados neste curso.

Durante 5 a 6 semanas muito assuntos foram tratados e muitas informações obtidas. Algumas foram as mais recentes do momento.

De regresso aos respectivos países a realidade é bem diferente e algumas reflexões são pertinentes.

Será que terminando este curso, tudo termina ou será possível e desejável fazer seguimentos mas numa base mais regional? O ideal será que haja seguimento periódicos e que o contacto criado continue.

Que impacto terá o participante no respectivo país e como aplicar toda a informação e conhecimento adquiridos? O impacto dependerá de vários factores mas o primeiro e mais importante é reconhecer que o trabalho tem que ser feito utilizando os recursos disponíveis e de acordo com a nossa realidade e cultura. A transferência de tecnologia por si só pode não ser sempre a melhor solução.

È importante que acreditemos em nós mesmos, nas nossas capacidades e possibilidades, no quadro dos nossos respectivos países.

A formação é fundamental. Neste aspecto poderíamos pedir (exigir?) Que fossemos tratados como iguais embora se saiba ser difícil, implementar. O ênfase da formação deve ser nos nossos respectivos países para permitir uma maior participação de quadros e diminuir a "emigração de cérebros", com todas as consequências para os países envolvidos no processo.

Um facto é que a maioria dos países em desenvolvimento nunca serão capazes de se nivelar com os países desenvolvidos no respeitante a nova tecnologia e as mudanças periodicamente cada vez mais rápidas desta. Sob estas condições a resposta será trabalhar e fazer de acordo com o que existe, mas com a convicção de que podemos e temos que avançar.

Bibliography

1. A questão das terras. Trabalhos apresentados no Seminário Internacional de Políticas de terra em África. Revista para o desenvolvimento e extensão rural. Moçambique, Junho 1992.
2. Bruce, W John and Christopher R. Structural Adjustment, Land concentration and common property: The case of Guinea Bissau. Washington D.C. 18-20 sept 1992.
3. Bruce, W John , Alexandrina Sobreira de Moura and Christopher R. Tanner. A new law for Guinea-Bissau: Needs and opportunities. Land Tenure Center, University of Wisconsin - Madison, January 1992.
4. Dávila, Júlio D., Planeamento Urbanístico e Territorial na Guiné-Bissau. Guiné-Bissau, SORONDA, 1991.

5. Despacho Normativo. Regime Fiscal e Disciplinar de ocupação de terras. Bissau 12 de Agosto 1992.
6. Guiné-Bissau, uma agenda Estratégica para a gestão do Meio Ambiente. Banco Mundial, departamento da Africa Ocidental AF 4 IE , Janeiro, 1993.
7. Republic of Guiné-Bissau. Natural Resources Management Project. National Geographic and Cadastre Institute. Rough Draft. World Bank Document, 1992.

Anexo 9 : Note technique IGN

Guinée Bissau Réseau géodésique

1. Contexte

Le pays dispose d'une matérialisation d'environ 300 points, répartis en deux entités (160 bornes primaires, 140 de densification), dont il est nécessaire de définir les coordonnées.

2. Schéma envisagé

Une première phase des travaux consiste en une évaluation de l'état du réseau existant.

Une seconde phase consiste en la détermination d'un ensemble de points (de l'ordre d'une dizaine à une vingtaine) correctement répartis sur l'ensemble de territoire.

Une troisième phase est la densification à partir de ces points par des techniciens guinéens formés par l'intervenant d'IGN.

L'évaluation de l'état du réseau est le point de départ de l'ensemble de l'opération. Il est en effet impératif de savoir quel est le degré de conservation de la construction réalisée et en particulier de définir la (ou les) zones où éventuellement une reprise de matérialisation est nécessaire. Ceci nécessite donc un parcours de l'ensemble

La seconde phase d'observations et déterminations permettra d'aboutir à un jeu de points aux coordonnées connues, points à partir desquels pourront être réalisées des opérations de densification. Cette seconde phase peut éventuellement être couplée à la première dans la mesure où une connaissance fiable de l'existant est disponible.

C'est également lors de cette opération que quelques points (en l'occurrence les 3 sites ADOS - s'ils sont utilisables -) seront observés plus longuement afin d'établir une mise en référence géocentrique du réseau, par exploitation du réseau mondial IGS.

La troisième phase de densification nécessite que les opérateurs locaux soient formés, leur autonomie permettant d'effectuer les densifications selon les besoins du pays.

3. Moyens

Equipement : 3 récepteurs GPS bifréquence, moyens informatiques associés

Constitution d'une équipe bissau-guinéenne de 3 à 5 personnes

Reconnaissance sur le terrain pour évaluation de l'état de la construction existante

Mise en œuvre des schémas d'observation pour la détermination des 10 à 20 points répartis de manière homogène sur le territoire.

En parallèle :

- Formation de l'équipe de géodésie
- Réalisation des observations
- Calculs GPS, ajustements limités par l'équipe
- calculs généraux par IGNF : rattachement IGS, ajustement du réseau
- Réalisation de la documentation relative à l'équipement géodésique : schémas, fiches signalétiques.

Annexe 10 : Memorandum Projecto Valorização dos Recursos Fundiários

Réunião do 28 de agosto de 2001

Introdução

Uma missão composta da Senhora Aimé e dos senhores Pescay e Tonneau permaneceu na Guiné-Bissau do 29 de Julho até 31 de Agosto de 2001.

Esta missão foi encarregue da avaliação do projecto " N° 7 ACP GUB 035 "Valorização dos recursos fundiários na Guiné-Bissau".

A missão quer agradecer as autoridades guineenses e a delegação da CEE pelo apoio e a disponibilidade que manifestaram durante o decorrer da missão. As equipas do projecto da direcção do cadastro, o pessoal dos Ministérios da Agricultura e das Finanças merecem um particular reconhecimento pela dedicação e o interesse manifestados.

Este memorando apresenta as primeiras conclusões da avaliação. Trata-se de:

- uma apresentação do projecto : contexto, objectivos, estratégias e actividades,
 - uma análise da pertinência do projecto e dos seus resultados perante a situação fundiária na Guiné Bissau, em particular depois da promulgação da lei da terra,
- algumas considerações sobre as acções necessárias à implementação desta lei, incluindo algumas propostas de continuidade do projecto.

O projecto

Contexto de implementação do Projecto

No final dos anos 80 a liberalização da economia guineense traduziu-se para o sector rural numa demanda massiva de concessões pretendendo desenvolver uma agricultura intensiva, virada para o mercado, criadora de emprego e atraente de divisas para um país cuja moeda não era então convertível.

Este movimento foi favorecido pelo desenvolvimento da cadeia do caju que se tornou alguns anos o principal produto de exportação da Guiné Bissau.

Identificaram-se 1000 pedidos de concessões para o período entre 1985 e 1991.

Em face de este surto, os Serviços do Cadastro não tinham condições para responder rapidamente aos pedidos de concessão nem para jogar o seu papel de regulador da aplicação do decreto lei da terra de 1961. Faltavam meios humanos e materiais.

A necessidade de um apoio aos Serviços cadastral da Guiné-Bissau nasceu também da preocupação relativa ao surgimento de uma classe de latifundiários na Guiné-Bissau.

Neste contexto pareceu necessário:

- desenvolver capacidades institucionais do cadastro para de um lado responder aos pedidos de concessão e de outro lado realizar fiscalização e vistorias para que as concessões sejam realmente produtivas em benefício de todos,
- fazer reconhecer os direitos das comunidades no acesso a terra.

O projecto foi aprovado em outubro de 1994. A convenção foi assinada em dezembro de 1994. Iniciou-se efectivamente com a chegada da assistência técnica, em abril de 1996.

Concepção do projecto

O documento do projecto inscreve-se na continuidade desta reflexão e aponta os problemas a resolver :

- as bases técnicas dos serviços do cadastro são insuficientes para ter um instrumento cadastral performante, em particular a rede geodésica é inutilizável.
- o carácter precário dos direitos das comunidades é fonte potencial de conflitos entre tabancas e ponteiros. Por um lado, inúmeros pequenos ponteiros não têm usufruto da propriedade. Esta insegurança fundiária não contribui a uma gestão sustentável dos recursos.
- o controle do aproveitamento das concessões agrícolas é inexistente. Por outro lado, não existe um sistema de taxas.

Objectivos do projecto e resultados esperados

O projecto tinha por objecto a realização de acções técnicas preparatórias a uma legislação fundiária e a elaboração dos instrumentos da sua aplicação. O objectivo era de aumentar a legitimidade e a segurança da propriedade fundiária, enquanto se espera dispor de um quadro legal definido numa grande concertação com os diferentes elementos da sociedade civil.

Os resultados esperados eram :

- um instrumento cadastral simples e eficiente,
- uma maior segurança dos direitos fundiários tradicionais,
- uma melhoria qualitativa e quantitativa do aproveitamento das concessões privadas.

O projecto na sua definição tinha objectivos prudentes. O carácter "preparatório" foi claramente definido. A complexidade da situação levava a propor um processo de realização progressiva para modificar o quadro jurídico a partir do reforço dos instrumentos cadastrais.

Actividades previstas

Para atingir estes objectivos, as actividades seguintes foram previstas :

- reabilitar a rede geodésica,
- restructurar os serviços,
- formar os técnicos na perspectiva da constituição de um gabinete privado,
- estabelecer uma metodologia de delimitação das tabancas,
- registrar os direitos das tabancas,
- vistoriar as concessões,
- definir um sistema de taxas e de impostos fundiários.

O projecto tinha um orçamento de 1 250 000 ecus (euros), que foi completado por uma adenda de 250 000 ecus, seja um total de 1 500 000 ecus.

Estes meios eram destinados principalmente :

- a assistência técnica num montante 620 000 ecus (50 000 para avaliação) seja 41,5% do total,
- a rede geodésica num montante de 265 000 seja 17,5% do total,
- a delimitação dos territórios num montante de 255 000 seja 16,5% do total.
- a reorganização do cadastro num montante de 270 000 seja 18% do total.
- a realização das vistorias num montante de 100 000 seja 6,5% do total.

Estratégias de implementação

A estratégia foi baseada na realização de uma campanha cadastral sistemática, cujo inicio foi previsto a partir de janeiro de 1997. Esta campanha devia mobilizar os instrumentos e a metodologia preparados no primeiro ano do projecto, a saber, uma rede geodésica em funcionamento, uma proposta de tramitação renovada, uma metodologia de delimitação das tabancas, um sistema de vistoria explicito e integrado no trabalho da delimitação das tabancas.

No decorrer do projecto, esta estratégia mudou para tomar em conta a complexidade das situações locais e o processo de preparação da lei da terra.

Um trabalho de conhecimento das realidades fundiárias locais (direitos, gestão, utilização, regulamentos, conflitos...) através de estudos de casos devia preparar a metodologia de delimitação. Serviu também no processo de dialogo com os actores implicados na elaboração da proposta da lei da terra.

O projecto organizou as actividades em quatros eixos :
rede geodésica,

- organização do cadastro,
- delimitação das tabancas,
- vistorias cadastrais e taxas fundiárias.

Estado de realização

Dificuldades na realização do plano de actividades.

O projecto conheceu alguns atrasos em relação ao calendário previsto. Estes atrasos atingiram mais ou menos 1 ano. As causas foram diversas. No domínio da rede geodésica, o problema essencial foi ligado a uma verba insuficiente. No domínio da reorganização cadastral, a necessidade de formação e a disponibilidade do material foram determinantes. No caso da delimitação das tabancas e das vistorias, os problemas foram institucionais. O trabalho não podia ser realizado numa escala significativa antes da aprovação da lei. Mas este atraso foi utilizado para enriquecer a reflexão da comissão da terra e para formar os membros da equipa sobre as dificuldades de delimitação das tabancas.

Uma outra dificuldade foi de encontrar uma perícia adequada às condições da Guiné-Bissau, em particular nos domínios mais técnicos. As decisões ligadas aos equipamentos ou aos pedidos de prestações de serviço não foram feitas com o rigor necessário.

E a constatação principal do relatório de recepção do trabalho de cartografia realizado pela sociedade I-Image Consult. Esta constatação pode ser estendida aos trabalhos da rede geodésica.

Por outro lado, os Serviços do Cadastro é uma administração, ainda do tipo conservadora, com todo o peso e a morosidade que isso significa. A necessidade de fazer evoluir a instituição estava identificada : privatização ou criação de um instituto geográfico nacional com maior autonomia de gestão, foram questões levantadas, mas pouco trabalhadas.

Enfim, a guerra levou a paralisação completa das actividades entre junho de 1998 e janeiro de 1999.

Delimitação das tabancas

Esta acção é central. A opção foi de partir dos estudos de casos que deviam ser realizados em ambientes sócio económicos diferentes.

Os estudos de casos foram realizados no segundo semestre de 1996 e no primeiro de 1997. A notar, os trabalhos de delimitação das tabancas na região de Cacheu, sector de Cacheu. em 1998 e aqueles realizados em colaboração com o PASP em 2000.

As conclusões destes estudos podem ser resumidas da seguinte maneira :

- A unidade cadastral adequada é a tabanca.
- Em cada tabanca, existem regras e regulamentos não escritos que asseguram o uso dos recursos.
- ha "instituições" locais respeitadas e operacionais. Na maior parte dos casos estas instituições tem legitimidade. As populações respeitam as suas decisões.

A lei da terra retoma as grandes orientações definidas pelo projecto.

A reabilitação da rede geodésica

De facto, as actividades realizadas neste eixo ultrapassaram a única reabilitação da rede geodésica e permitiu levantamentos mais rápidos.

A reabilitação da rede geodésica é um projecto mais ambicioso. Foi concebido numa visão mais prospectiva da criação dum Instituto Nacional de Geografia, responsável para a produção e actualização dos mapas.

Desde o inicio o custo previsto foi subestimado.

Apesar destas dificuldades e da guerra a nova rede foi acabada no mês de junho 2001. A rede geodésica da Guine Bissau pode ser considerada como completa. Falta, no entanto realizar o geo-referenciamento. Hoje a questão é de saber qual é a forma mais adequada e o custo para realizar um geo-referenciamento desta rede.

Organização do cadastro

A informatização dos processos foi a acção mais determinante. Os seis passos mais importantes seriam registados no sistema, nomeadamente: a data de entrada do requerimento (1ª recepção); a data de envio de parecer para a região, à data da resposta do parecer regional ; 1ª publicação do Edital; o registo do título; e a data da publicação do título.

Até junho de 1998, foram introduzidos 2 100 dos cerca de 6 300 processos cadastrais.

Apesar deste trabalho não ter sido previsto foi decidido actualizar os mapas, suportes do atlas. Estes mapas realizados a partir das fotos satélites pelo consorcio Geo conseil/Image consult podem já ser usados nos trabalhos de delimitação das tabancas. Podem ser completados (toponímia e estradas) para uma melhor leitura a partir do CD Room com os dados numéricos.

Excluindo estes mapas que chegaram sós neste ano, o material foi quase completamente destruído durante a guerra. O logiciel de informatização desapareceu.

A guerra levou também a destruição do edifício que estava em curso de reabilitação. Hoje, os Serviços do Cadastro ocupam um espaço restrito, considerando a necessidade de espaço para arquivos.

Uma grande parte dos arquivos desapareceu. Basicamente estes eram constituídos de :

- tombos (livro de registo dos pedidos e das concessões definitivas)
- atlas,
- processos (auto de pedidos e título de propriedade...).

O tomo das concessões definitivas e o atlas desapareceram. Devem ser reconstituídos a partir do tomo dos pedidos ou do registo predial do ministério da justiça. Também inúmeros processos de concessões desapareceram. Há necessidade de reconstituir estes arquivos através de contacto com os agricultores que podem possuir copias ou retomar o processo. Esta reconstituição vai permitir também corrigir vários erros e apurar os processos (anulação de processos antigos e sem objectos).

E a esta ocupação de recuperação que se dedica o projecto desde o mês de outubro de 2000.

Para a recuperação dos processos, procedeu-se a uma informação pela rádio e televisão pedindo aos requerentes ou concessionários para contactar os Serviços de Cadastro para efeito de reconstituição dos processos.

O impacto desta campanha foi fraco devido a sua realização na época da chuva e aos custos de deslocação para Bissau. Hoje o topógrafo se desloca em todas as pontas e concessões que devem ser objectos de recuperação dos processos para prosseguir com os trabalhos.

Actualmente, dos 2602 processos destruídos sós 325 foram reconstituídos, mais ou menos em três meses de trabalho. Neste ritmo, o tempo necessário para a reconstituição total seria de dois anos.

A recuperação dos processos tem um ritmo insuficiente. É necessário fazer com que o Cadastro esteja mais próximo dos seus clientes, para que a reconstituição seja mais fácil para os requerentes. A utilização das brigadas móveis ou das delegacias é as duas vias possíveis.

Um outro problema não resolvido é a apuração e a anulação dos antigos processos. Não há decisão sobre a forma de realizá-las : fixação de um prazo para os herdeiros se manifestar ou resolução no quadro de uma campanha sistemática ?

Após o conflito politico-militar, a situação do cadastro não é muita boa. Melhorou-se nestes últimos meses. Parece que no decorrer deste ano, o processo de reconstituição dos documentos ficou esclarecido. Mas a situação esta longe da normalidade e necessita um empenho melhor para que ao fim deste processo, o cadastro disponha de documentos apurados e renovados.

Vistorias cadastrais e taxas

As vistorias cadastrais tinham como objectivo controlar e constatar o aproveitamento e a ocupação efectiva das terras concedidas. A realização das vistorias não podia ser feita antes da aprovação da lei da terra. A lei de 1998 não prevê mais as vistorias, esperando que os impostos fundiários sejam suficientemente dissuasivos para impedir uma possessão sem aproveitamento.

Esta actividade ficou paralisada na espera dos regulamentos da nova lei.

Ensinamentos e avaliação

A avaliação desta actividade deve ser feita tomando em conta :

- a dinâmica actual dos sistemas agrários em particular na gestão dos recursos fundiários pelas comunidades
- o quadro político administrativo da Guiné-Bissau, quadro definido pela lei da terra e as perspectivas da descentralização.

Os limites da gestão dos recursos fundiários pelas comunidades

As considerações sobre o impacto e a evolução foram feitas a partir da análise dos estudos dos casos.

Pode-se constar que o movimento do caju e das pontas modificou fortemente as regras fundiárias.

Em tempo, qualquer um podia ter acesso a terra mediante uma cerimónia ritual, mas acabou hoje. Os autóctones recusam, em regra geral, conceder a autorização de cultivar aos não residentes ou não originários da comunidade. A plantação de caju leva a um acto irreversível : a apropriação.

As reacções das populações locais mostram que elas tomaram consciência do valor da terra.

Por outro lado o caju fecha o espaço. O sistema de plantio, o mais comum, é a associação de caju com o arroz de sequeiro nos primeiros dois anos. Leva a substituir o pousio pela plantação permanente, a floresta pelo caju. O sentimento de não ter mais espaço para as outras actividades é forte. De facto o pasto e, mesmo o cultivo do sorgo, do algodão ou da mancara podem ser difícil.

Também, há uma tendência para a individualização dos direitos dos cultivos. Todos, incluindo os autóctones, manifestam o desejo da legalização da suas pontas mesmo se a realização deste desejo é muito rara.

Os estudos de casos mostram que estas tendências (fecho do espaço e individualização) tomam manifestações diferentes.

A coabitação entre diferentes tipos de poderes (tradicionais a diferentes níveis, régulo e chefe de tabanca ; políticos, presidentes de comité ; estruturas da sociedade civil, associações, administração e justiça..) é um dado estrutural. Da qualidade desta coabitação depende a validade e a perenidade de todo trabalho tocando no fundiário. De maneira esquemática se pode constatar duas situações. Em certos lugares, a unidade social entre os diferentes poderes é grande. Há harmonia e coerência entre os mesmos (Capassa, Demba Meta, Madina Djalo Cunda...), por causa da menor pressão externa, da qualidade dos representantes e das relações familiares e do trabalho de intermediação do PASP, correia de transmissão entre os diferentes poderes.

Em outros lugares, a situação é conflituosa. Os diferentes poderes afrontam-se e cada um pode recorrer à autoridade que entender (régulo, chefe de tabanca, administrador, justiça...).

Afirma-se a importância de instâncias de regulação para organizar o conjunto dos actores. Estas instituições têm ainda mais importância quanto elas devem levantar a ambiguidade entre a delimitação e o uso da terra. Para várias comunidades, a delimitação da tabanca concretiza o facto que o espaço será reservado aos membros desta comunidade.

A maior parte das dificuldades na delimitação entre tabancas esta ligada ao direito de uso pelos "estrangeiros" (indivíduos não originários da tabanca). Aqueles que usam terras nos limites das tabancas vizinhas têm medo de perder esta possibilidade e tentam influenciar o deslocamento dos limites para as tabancas onde eles moram ou trabalham o campo (Demba Meta).

Há necessidade de perenizar o acesso ao uso que garanta os direitos tradicionais e respeita um certo equilíbrio entre direitos das comunidades e possibilidades de instalação. O acesso livre a terra sofreu de práticas de espoliação das populações locais (incluindo expulsão de moranças) e do aproveitamento inexistente ou simbólico da concessão.

Por outro lado, não se pode ter uma visão idílica da gestão tradicional. Constituem também objecto de conflito de poderes, sobretudo no período de monitorização da terra.

A nova Lei sobre a Terra de 1998 e sua operacionalidade

Como se indicou, o projecto contribuiu significativamente para a elaboração da lei da terra adoptada em Marco de 1998 e promulgado em Abril do mesmo ano. As disposições essenciais podem se resumir em 3 pontos :

- direito de propriedade do Estado sobre o conjunto da terra (opção fundamental diferente de propriedade privada) e a garantia dos direitos dos utilizadores das terras através do acesso aos direitos de uso privado por duas vias :
 - ✓ reconhecimento dos direitos de uso de origem costumeiro sob uma forma colectiva ao nível das tabancas ou conjunto de tabancas e do poder de gestão segundo os costumes e práticas existentes atribuídos aos responsáveis das comunidades locais, de onde aparece o papel central da delimitação do território;
 - ✓ atribuição administrativa para concessões rurais, retomando a expressão antiga de pontas, mas com procedimentos renovados dos quais nomeadamente a supressão das duas fases : provisória e definitiva.

- redefinição do poder de gestão sobre a terra incluindo dois novos factos :nível básico da comunidade local e a criação de comissão fundiária ; os diferentes níveis administrativos encarregue de garantir a aplicação da Lei, a coordenação dos actores e a resolução de litígios concernentes às concessões;
- criação de impostos fundiários anuais (e taxas), visando de um lado a constituir a incitação principal para o aproveitamento e a fornecer recursos aos diferentes organismos, do local ao nacional.

As questões por responder e resolver são :

- regulamento de aplicação da Lei, principalmente sobre as comissões fundiárias (composição, precisão das competências e articulação) o imposto fundiário anual (problema de recriação uma vez que suprimida desde a independência), os novos modos de constatação de aproveitamento das concessões (princípios reafirmados, mas sem precisar nem os critérios nem as modalidades e nem a duração);
- as condições e modalidades de uma campanha sistemática de delimitação do território da tabancas, assim como a experimentação da implementação e do funcionamento da comissão fundiária. Estes pontos serão retomados na terceira parte sobre a proposição.

Descentralização e comissões fundiárias

As acções dos Serviços do Cadastro, ocorridas no quadro do projecto e a realizar no futuro para aplicação da lei, implica claramente uma reflexão sobre a descentralização.

A dinâmica do projecto mostra a necessidade de articulação entre pelo menos três escalas.

- A tabanca ou o conjunto das tabancas que é o lugar das práticas, das adaptações pragmáticas e de gestão.
- o sector e os domínios jurídicos, administrativos.
- o regional e o domínio da orientação do desenvolvimento, pensado num plano e traduzido num esquema director.

A aplicação da lei da terra através das comissões fundiárias, na sua relação com o Governo Civil das regiões e com os Municípios será matéria sobre a qual se deverá debruçar-se. Em particular, a composição das comissões fundiárias deverão tomar em conta a relativa fragilidade das autoridades tradicionais e as visões cada vez mais amplas e claras das populações em particular nas suas formas organizadas e associativas, mesmo se o conhecimento da lei da terra é reduzido.

Conclusão : uma avaliação do projecto

O projecto "valorização dos recursos fundiários" foi pensado como um projecto preparatório para implementação de uma lei da terra que tente preservar os direitos consuetudinários e favorecer um real aproveitamento dos recursos fundiários das concessões.

Esta preparação organizava-se em torno de dois eixos :

- uma reflexão teórica e prática sobre o que significava a legalização dos direitos de uso,
- uma modernização dos instrumentos que dispõe o cadastro para implementar esta lei.

Para o primeiro eixo, o projecto inscreve-se numa continuidade de trabalhos e de reflexão. As suas opções traduzem as experiências no domínio fundiário dos 25 anos de independência. Enriqueceu um grupo de técnicos do estado e da sociedade civil envolvidos na preparação de uma lei da terra. O facto que esta lei hoje existe depois de várias tentativas infrutuosas (1974, 1980, 1993) não pode ser exclusivamente creditado ao projecto, mas todos reconhecem a sua participação e a sua valiosa contribuição.

Para o segundo eixo, ligado a modernização dos instrumentos do cadastro, houve uma reflexão insuficiente sobre o interesse dos investimentos e a capacidade de gestão dos equipamentos que levou a um nível de realização insuficiente, mesmo antes da guerra, mesmo se esta, além das destruições quebrou uma dinâmica interessante.

A avaliação do projecto deve ser feita em função dos objectivos anunciados e dos resultados esperados. O objectivo era de aumentar a legitimidade e a segurança da propriedade fundiária, enquanto se espera dispor de um quadro legal definido numa grande concertação com os diferentes elementos da sociedade civil.

Os resultados esperados eram :

- uma maior segurança dos direitos fundiários tradicionais
- um instrumento cadastral simples e eficiente,
- uma melhoria qualitativa e quantitativa do aproveitamento das concessões privadas.

A lei de 1998 é um avanço incontestável. O resultado de uma maior segurança dos direitos fundiários foi parcialmente atingido.

A lei ainda não tem regulamentos definidos, em particular no tocante ao papel das comissões fundiárias e as condições de imposto fundiário.

Os Serviços do Cadastro precisa ainda de afinar a metodologia para uma aplicação sistemática da lei.

Para levantar os estrangulamentos deste dois pontos (regulamento e metodologia) é necessário iniciar um trabalho cadastral sistemático que vimos que é também a base de uma recuperação mais rápida dos processos.

Chegamos aqui no segundo resultado esperado : dispor de um instrumento simples e eficiente. Não se pode dizer que o cadastro tornou-se um instrumento simples e eficiente.

Hoje o serviço e o projecto são mobilizados para a recuperação dos processos cadastrais. A organização interna melhorou nestas ultimas semanas e pode se esperar um nível de realização superior ao que se atingiu até agora.

Há necessidade de "passar a velocidade superior" e de tomar as medidas que permitem ultrapassar um funcionamento demasiado burocrático. Estas medidas não dependem só do Cadastro. Elas não foram abordadas na reflexão sobre a modernização que foi insuficiente porque limitada à informatização.

O ultimo dos resultados esperados era uma melhoria qualitativa e quantitativa do aproveitamento das concessões privadas. Este resultado pode ser atingido pelas vistorias ou imposto. As vistorias eram difíceis a realizar por razões políticas e tinham sido abandonadas após a independência do país em 1974.

Hoje a vistoria não esta prevista na lei. A imposição não é regulamentada. O terceiro resultado não foi atingido.

Em resumo, a avaliação é partilhada.

No domínio da reflexão e do quadro teorico-politico o avanço é incontestável, atestado pela lei. Mas este avanço não tem prosseguimento nem regulamento.

No domínio da metodologia a avaliação mostra as limitações, mas também indica as principais pistas de trabalho.

No domínio da realização, há necessidade de ter um ritmo mais consequente, o que depende de medidas de carácter administrativo.

Perspectivas

Uma política de valorização dos recursos fundiários

Uma política de valorização dos recursos fundiários não pode se limitar à única delimitação. Uma acção cadastral deve basear-se num quadro jurídico e traduzir opções para a gestão da terra. E só um elemento de uma política global de gestão dos recursos naturais que deve traduzir-se em :

- planos de desenvolvimento sectorial, mas também regionais,
- definição de um "esquema de ordenamento do território" de afectação dos recursos,
- operações de instalação de emigrantes ou de ponteiros realistas e respeitando as regras de gestão durável dos recursos em contrapartida do direito de uso, sempre em estreita relação com as comunidades locais,
- investimentos de protecção e conservação dos recursos (luta antierosão, conservação das águas e dos solos...),
- políticas de intensificação dos sistemas de produção para enfrentar o crescimento demográfico.

São estas opções que devem dar vida as comissões fundiárias. Compostas de representantes da administração, dos chefes tradicionais, dos representantes da sociedade civil e dos serviços do estado, em particular o cadastro, devem pensar nas regras do uso da terra, dar parecer à utilização e ocupação dos espaços rurais, validar os pedidos de concessões e solucionar os conflitos.

Devem ser articuladas com os mecanismos de descentralização, tomando em conta as práticas locais.

Ao nível da região, um esquema de ordenamento é necessário para afectar às terras ao conjunto das actividades rurais : terras agrícolas, corredores e pastagens, zonas protegidas e turísticas, zonas de bio-diversidade.

Ao nível das tabancas, os territórios devem ser delimitados e a afectação das terras organizadas em verdadeiros "planos de afectação e de ocupação dos solos". Com o tempo, estes planos poderão servir de base a organização do cadastro ao nível da morança.

Enfim as regras de gestão devem ser codificadas em verdadeiras "cartas dos usadores"

O trabalho de delimitação, que poderíamos chamar de clarificação fundiária devem acompanhar na medida do possível as acções de planeamento. Nessa altura, o ideal seria que o trabalho de delimitação fosse integrado num programa global de gestão dos recursos naturais.

Este programa global fica por definir. Algumas iniciativas contribuem no seu delineamento. mas não poderá ser implantado num futuro próximo, sobretudo que deverá ser definido no quadro da descentralização. Mas este programa deve servir de quadro prospectivo para a reflexão à volta do trabalho de delimitação.

O trabalho de delimitação é da responsabilidade dos Serviços do Cadastro. A questão é como este pode assumir esta tarefa tomando em conta os benefícios e ensinamentos do projecto, demonstrados na avaliação ?

Algumas opções

Perante estes elementos, três opções podem ser apresentadas ao governo da Guiné-Bissau e as Comissões Europeias.

A opção 1 é de suspender o projecto a partir do 15 de outubro de 2001 e esperar a definição do programa global de gestão dos recursos para definir com precisão o papel dos Serviços do Cadastro. É uma opção institucional que pode se justificar para as actividades de delimitação e aplicação da lei que de qualquer maneira ficaram paradas desde a guerra.

Mas esta opção é difícil a tomar perante a situação actual do Cadastro. As actividades de recuperação dos processos estão ainda pouco avançadas. Teria o risco de deixar o Cadastro e os seus arquivos numa situação perigosa para o futuro.

Nesta perspectiva, uma opção 2 é de centrar todas as actividades na recuperação dos processos num período de um ano. A ideia seria de organizar uma campanha de recuperação sistemática através da criação de brigadas móveis que sistematicamente visitariam todas as concessões.

O conjunto do pessoal do projecto seria mobilizado nestas tarefas. A secretária participaria na recomposição dos processos. A nível central um assistente seria afectado ao atlas. Os mapas seriam actualizados. Uma formação de um dos quadros no uso do mapa permitiria de fazer o trabalho a um custo reduzido (mais ou menos 6 000 euros).

O resultado esperado desta opção é de dispor no fim do projecto de arquivos renovados e operacionais. Esta opção nº 2 não consolidaria o trabalho realizado pelo projecto na elaboração da lei. Numa primeira estimação o custo necessário a esta opção seria de 120 000 euros.

Uma terceira opção é mais ambiciosa. Organizara-se em três partes :

- a recuperação dos processos,
- uma operação piloto,
- um apoio a assembleia e ao governo para a elaboração dos regulamentos.

A recuperação dos processos apoiara-se na criação de 3 delegações regionais (Leste, Norte e Sul) em três regiões do país, preparando assim a desconcentração e a descentralização. A brigada móvel, actualmente operacional, teria um papel de acompanhamento dos trabalhos e de apoio a estas delegacias. Ela continuaria a dispôr de um financiamento equivalente ao que ela dispõe actualmente. O projecto forneceria alguns materiais de transporte (motorizadas), de levantamento (GPS) e de arrumação.

Além dos trabalhos de recuperação dos processos, as delegacias realizariam os trabalhos correntes dos Serviços do Cadastro o que deveria permitir financiar o funcionamento destas delegacias (combustíveis, papéis, per deim ou de forma mais eficientes os prémios ligados ao processo de concessão). A nível central, a informatização dos processos seria retomada, tarefa que seria assumida pela secretária. Esta proposta de trabalho pode constituir a opção 2 bis.

A operação piloto se faria em dois sectores onde se constituíra "comissões fundiárias provisórias" e onde se tentaria examinar as condições de trabalho entre estas e o serviço de uma parte e de outra parte as articulações entre elas (recursos, tarefas diferenciadas..). Também se faria um trabalho de zoneamento e de elaboração de um esquema de ordenamento territorial ao nível dos sectores. Uma campanha cadastral sistemática seria implantada integrando : delimitação das tabancas, verificação do uso das pontas existentes, legalização dos pedidos de concessão...

Os sectores escolhidos seriam Cacheu (na continuidade dos trabalhos de delimitação realizados em Capo e Bachil) e Ganadu (devido a complexidade das situações exposta no estudo de caso).

Os trabalhos consistiriam :

- na constituição de comissões fundiárias à nível da secção e do sector, (novembro)
- na demarcação provisória (tabancas, pontas...), identificação dos conflitos e resolução (de dezembro, janeiro, fevereiro até maio),
- na realização do *esquema de ordenamento territorial* (março, abril e maio). Esta acção poderia beneficiar de um apoio da cooperação brasileira (formação de um tecnico no Brasil e apoio pela Embrapa),
- finalização dos trabalhos (junho).

Para realizar este trabalho uma equipa pluridisciplinar seria composta por técnicos de Cadastro e da Agricultura.

O material necessário seria um GPS. Para o funcionamento seria necessário combustível e perdiems para uma actuação no terreno de mais ou menos 100 dias num periodo de 6 meses. Alguns meios estão previstos para o funcionamento.

Para o apoio a assembleia e ao governo quatros temas foram definidos como prioritários :

- as comissões fundiárias,
- o imposto e as taxas fundiários,
- os critérios de aproveitamento das concessões,
- a organização institucional, na perspectiva da descentralização.

Este apoio se concretizaria através da mobilização de uma perícia nacional (consultório) durante 10 dias e a realização de um seminário de dois dias para cada tema. O consultório teria como trabalho de preparar um documento fazendo o ponto sobre a questão e preparando resoluções. O documento deveria comportar propostas precisas de regulamentos. Este documento seria discutido num "atelier" de 2 dias pela comissão técnica da lei da terra com a participação dos órgãos governamentais (prematura, finanças, equipamento social, agricultura...). O regulamento poderia ser finalizado e proposto as autoridades competentes no fim da reunião.

Esta opção nº 3 é ambiciosa e arriscada, ela ultrapassa as competências do Cadastro e necessita alianças com outros ministérios e com a assembleia.

Necessita também um engajamento firme da parte guineense :

- ao nível da assembleia e do governo : o engajamento a retomar num prazo mais curto é o trabalho de regulamentação da lei.
- ao nível do governo e da administração : o engajamento de identificar todas as limitações e de tomar medidas para consolidar o projecto.
- ao nível dos operadores, os quadros do projecto : o engajamento de aceitar metas e retomar um ritmo superior de realização dos trabalhos.

O custo desta opção seria de mais ou menos 175 000 euros.

Sem estes engajamentos formais a missão recomenda a escolha da opção 2.

Opção complementar : rede geodésica

O geo-referenciamento da rede geodésica é objecto de uma opção complementar. Temos ainda só uma posição provisória. Queremos fazer alguns contactos na Europa antes de proceder a proposições definitivas.