

T P L A

LAW FIRM



AVALIAÇÃO DA GOVERNAÇÃO DE TERRAS EM MOÇAMBIQUE
Relatório 2016

Conferência Nacional sobre Governação de Terras
1, 2 Agosto 2019

Organização do processo de avaliação da governança

- A avaliação da governança da terra em Moçambique foi conduzida por uma equipa de coordenação técnica, constituída pelo Coordenador Nacional e por um Investigador Sénior
- Relatório Inicial (Inception Report); Relatórios Temáticos de Base (RTB); Peritos para cada tema; realização de Painéis; elaboração de Aide Memoires dos Painéis; e produção do Relatório Final
- Antes da realização dos Painéis, os RTB's foram submetidos a uma revisão interna (DINAT) e da Coordenação Geral tendo os comentários preliminares sido incorporados na versão apresentada a debate

Principais Constatações

- **Falta de informação** e dados organizados, sistematizados e facilmente acessíveis
- **Falta de especialistas** nos diferentes temas e subtemas do sector
- **Investimento urgente na formação de quadros de alto nível**, que possam contribuir para o aprofundamento do conhecimento técnico-científico sobre as diferentes dimensões da gestão e administração de terras
- Os relatórios das avaliações efectuadas ao sector nos últimos anos, não contêm, em muitos casos, **a profundidade analítica necessária** para permitir uma compreensão detalhada dos assuntos e das suas variadas correlações
- Não obstante as dificuldades enfrentadas ao longo do exercício avaliação de governação de terras, em quase todos os Painéis foram salientados os **aspectos positivos da sua realização** e a necessidade de se dar prosseguimento, de forma regular, **à actividade de monitoria e avaliação da governação da terra no país**
- Para o efeito, necessário se torna “domesticar” a metodologia, rever a selecção dos indicadores e das dimensões, aproximando-os mais à realidade do nosso quadro legal, institucional e social

TEMAS	INDICADORES
1. RECONHECIMENTO DE DIREITOS FUNDIÁRIOS	1.1 Reconhecimento de um continuum de direitos 1.2 Cumprimento e ao respeito pelos direitos adquiridos
2. REGULAMENTOS DO USO DE DIREITOS À FLORESTA E À TERRAS COMUNS E RURAIS	2.1 Direitos à Floresta e às Terras Comuns 2.2 Eficácia e equidade das normas sobre o uso de terras rurais
3. USO, PLANEAMENTO E DESENVOLVIMENTO DE TERRAS URBANAS	3.1 Restrições sobre os direitos 3.2 Transparência das Restrições do Uso de Terras 3.3 Eficiência no Processo de Planeamento do Uso de Terras Urbanas 3.4 Velocidade e previsibilidade da execução do uso de terras restringidas 3.5 Esquemas de regularização de propriedades em áreas urbanas
4. GESTÃO DE TERRAS PÚBLICAS	4.1 Identificação de Terras Públicas e Gestão Clara 4.2 Justificação e Eficiência do Tempo dos Processos de Expropriação 4.3 Transparência e Justiça dos Processos de Expropriação

TEMAS	INDICADORES
5. TRANSFERÊNCIA DE TERRAS PÚBLICAS PARA INVESTIDORES	<p>5.1 A Transferência de Terras Públicas para Uso Privado segue um Processo Claro e Competitivo e os Pagamentos são Recebidos</p> <p>5.2 Estratégia de Investimento Privado</p> <p>5.3 A Implementação de Políticas é Eficaz, Consistente e Transparente</p> <p>5.4 Os Contratos que Envolvem Terras Públicas são Públicos e Acessíveis</p>
6. DISPONIBILIZAÇÃO PÚBLICA DE INFORMAÇÃO SOBRE TERRAS: REGISTO E CADASTRO	<p>6.1 Mecanismos para o Reconhecimento de Direitos</p> <p>6.2 Integridade do Registo de Terras</p> <p>6.3 Fiabilidade da Informação do Registo</p> <p>6.4 Custo, efectividade e Sustentabilidade dos Serviços de Administração de Terras</p> <p>6.5 As tarifas são determinadas de maneira transparente</p>
7. VALOR DA TERRA E COBRANÇA DE TAXAS	<p>7.1 Transparência das Taxações</p> <p>7.2 Eficiência da Cobrança</p>
8. RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS	<p>8.1 Atribuição de Responsabilidades</p> <p>8.2 A proporção de terras afectadas por Conflitos Pendentes é Baixa e decrescente</p>
9. ARRANJOS E POLITICAS INSTITUCIONAIS	<p>9.1 Clareza de Mandatos e Práticas</p> <p>9.2 Equidade e Não Discriminação no Processo de Tomada de Decisões</p>

Principais Conclusões

1. A Lei de Terras e Regulamento **preconizam a protecção de direitos das comunidades legais e da posse de boa-fé**, estabelecendo os meios de protecção e titulação de tais direitos
2. A abordagem adoptada pela PNT de 1995 e pela Lei de Terras de 1997 – **acesso participativo e negociado à terra local que gere benefícios em termos de alívio da pobreza para os titulares de direitos existentes que cedam esses direitos** – ainda aparenta ser a melhor maneira de conciliar as necessidades, muitas vezes divergentes, de diferentes utilizadores. Por outras palavras, os seus objectivos sociais ainda são válidos
3. A **conjuntura social** moçambicana, aliada à **fragilidade institucional**, tais prerrogativas não são devidamente asseguradas
4. A **maior parte dos direitos locais está por registar e está “fora do cadastro”**
5. Em relação à questão das **“consultas comunitárias”** faltam os detalhes na a Lei e no Regulamento sobre como devem ser realizadas as consultas, quem representa a comunidade, e quais os efeitos legais

Principais Conclusões

6. O **processo de delimitação de terras** encontra ainda grandes **desafios** devido: (i) à falta de provedores de serviços qualificados e com capacidade para conduzir a delimitação dentro das regras estabelecidas; (ii) à necessidade de apropriação do processo pelas comunidades; (iii) à falta de sinergias entre os processos de delimitação e os representantes dos governos distritais e necessidade de incluir a delimitação nos planos de orçamento e de desenvolvimento dos distritos
7. Com a criação do **MITADER**, Moçambique tem finalmente o potencial para implementar cabalmente a progressista e altamente conceituada Lei de Terras de 1997
8. Necessidade de **regularização e harmonização do quadro legal de terras e florestas e demais recursos minerais/ordenamento território:**
 - ✓ direitos de uso e aproveitamento da terra
 - ✓ formas de ocupação da terra – regulamentação em áreas urbanas e rurais e aplicação LT e Regulamento Solo Urbano
 - ✓ direitos dos ocupantes
 - ✓ indicação clara das formas de resolução dos conflitos

Principais Conclusões

9. **Falta de acompanhamento do fenómeno da urbanização.** Os centros urbanos vão crescendo como podem e, cada vez mais, os assentamentos informais tomam forma, estimando-se que até 2015 cerca de 70% dos habitantes dos centros urbanos do país residiam na parte informal
10. Os **sistemas de administração de terras e direitos de propriedade de bens sobre a terra** gerem apenas uma proporção pequena das actuais necessidades da população. Números exactos são difíceis de obter mas não devem passar dos 2 a 3 % de cidadãos nacionais que têm títulos formais de DUAT's, a maior parte dos quais provisórios
11. O **sistema de pedido de novos DUAT's é precário.** Os direitos dos ocupantes, se não têm um DUAT formal, não são documentados e registados. Isto quer dizer que, esporadicamente, pedidos de DUAT possam ser feitos sobre terras onde recaiam outros direitos de uso e aproveitamento. Não há nenhum sistema formal de registo de direitos de uso da terra para a maioria que já ocupa a terra e nenhuma previsão de registo sistemático
12. Importância do **“Projecto Terra Segura”** abriu uma oportunidade real de massificação da titulação e de registo sistemático de terras
13. **Licenciamento da construção e do registo de propriedade** – falta de articulação com o sistema de administração de terras e propriedade de bens sobre a terra

Principais Conclusões

14. Falta de **distinção clara institucional e de procedimentos de gestão**, entre **terras sob o domínio público** (tanto do Estado, como das Autarquias e Comunidades Locais), e **terras passíveis de ocupação** e uso por via de DUAT's.
15. O desafio de “fazer negócio” em Moçambique é muito complexo
16. A **fraca capacidade de implementação do quadro jurídico da administração pública de terras**, inviabiliza os esforços de melhorias do ambiente de negócios bem como mina esforços para que os mesmos sejam implementados de maneira social, ambiental e economicamente sustentável
17. A qualidade das instituições existentes, o seu funcionamento e as normas ou práticas através das quais recolhem, processam e disponibilizam informação sobre a gestão da terra são ainda inadequadas para: (a) garantir que o Governo tome decisões informadas e seguras; (b) garantir que o sector privado tome decisões de investimento de forma célere e economicamente viável; (c) assegurar que as comunidades e os indivíduos vejam os seus direitos de posse de terra reconhecidos e exercidos de forma transparente e economicamente acessível
18. Necessidade de **estabelecimento de sistemas eficazes e consistentes de recolha, sistematização e disponibilização de informação sobre a gestão da terra** - principais desafios de Moçambique para a boa governação fundiária

Principais Conclusões

19. Uma **garantia de acesso a informação segura sobre o cadastro de terras** implica a existência de sistemas de recolha, processamento e gestão de dados, com base em métodos fiáveis e com apoio de sistemas tecnológicos adequados
20. Reconhecimento da **importância do SiGIT** - permite a disponibilização de informação fiável e em tempo útil sobre terras, para o uso por instituições públicas e privadas na prossecução dos seus objectivos
21. Constata-se **fraquezas no sistema de recolha, tratamento, actualização e manutenção de informações relativas ao uso e aproveitamento da terra e de avaliação e cobrança de taxas**
22. O registo dos titulares de DUAT's tem passado por várias fases, em diferentes bases de dados, particularmente daqueles que os obtêm por autorização, que, salvo as isenções estabelecidas, são passíveis de taxas
23. A presente avaliação pode mudar este cenário, se **suscitar o debate sobre as melhores formas de gestão participativa** e de **aumento das receitas públicas a partir do recurso terra**

Principais Conclusões

24. O acesso à justiça formal seja muito selectivo em Moçambique e com custos elevados
25. A **fragmentação das instâncias comunitárias** e o facto de não ser regulada a sua relação com a justiça formal, contribui para que não seja clara a distribuição de responsabilidades na função de resolução de conflitos de terra
26. Relevância das instâncias informais para o processo de titulação formal da terra, participando nos mecanismos de consulta comunitária e para a prevenção de conflitos
27. A actual estrutura da DINAT inclui um sector de resolução de conflitos. O principal desafio que decorre desta nova estruturação é a necessidade de dotar o sector de meios necessários para funcionar de forma eficaz, assim como assegurar a sua articulação com as instituições locais de resolução de conflitos
28. Conflitualidade praticamente ausente nas instâncias formais de administração da justiça. Acresce que a duração dos processos é muito elevada

Principais Recomendações

1. **Criar um quadro para o acesso negociado à terra e aos seus subsequentes usos de forma “sustentável e equitativa”**
2. **Manter** o instrumento das “**consultas comunitárias**” com clarificação dos aspectos relacionados com a “representação e actuação” da comunidade, com recurso às experiências de quem tenha feito consultas comunitárias
3. **Mapeamento do quadro jurídico-legal da legislação de terras e do ordenamento territorial** - Plano de Implementação do novo quadro legal - e clarificação ‘definitiva’ das competências e poderes dos Governos Provinciais/Distritais e das Autarquias e clarificação de alguns aspectos da legislação actual, com especial enfoque, designadamente, nas seguintes matérias:
 - ✓ conferir maior força legal aos títulos do DUAT e licenças especiais;
 - ✓ operacionalizar de forma eficiente o relacionamento entre o Cadastro e a Conservatória do Registo Predial;
 - ✓ harmonizar conceitos e definições em todo o regime de terras e articular melhor a legislação de terras com a legislação sobre o reassentamento populacional, ambiente e ordenamento territorial e ainda com a legislação geral e sectorial relevante;
 - ✓ melhorar a relação e coordenação institucional entre os diversos órgãos públicos envolvidos em matérias conexas com os direitos e registo de terras

Principais Recomendações

- ✓ melhorar os critérios para determinação de quando os títulos podem ser transmitidos, designadamente e tendo em conta a distinção entre prédios rústicos e urbanos e o planeamento/zonamento territorial, reduzindo desta forma a discricionariedade e a corrupção;
- ✓ clarificar o conceito de benfeitorias;
- ✓ conferir maior segurança e interesse na detenção dos títulos, designadamente pela clarificação perante investidores nacionais e estrangeiros de que o regime jurídico dos DUAT é um regime seguro;
- ✓ tornar mais fácil o acesso ao crédito bancário por parte de titulares de DUAT;
- ✓ permitir maior angariação de receitas pelo Estado resultantes da aplicação de taxas/impostos devidos ligados a estas transacções, clarificando os poderes das entidades com poder jurídico para efectivamente cobrar impostos e/ou taxas
- ✓ clarificar os mecanismos de parcerias entre as comunidades locais e investidores, bem como mecanismos mais eficazes para uma boa, transparente e informada participação das comunidades nas negociações com os investidores;
- ✓ melhorar, dinamizar e tornar mais seguro rentabilidade da terra e o mercado de acesso à terra no país, sem se descurar das garantias legais para as questões sociais ligadas ao uso da terra no país;

Principais Recomendações

4. **Na área das florestas** o reajuste da legislação ao contexto actual do país:
 - ✓ delimitação das áreas florestais, indicação clara de responsabilidades e de sancionamento dos infractores, a capacitação dos agentes, a melhoria e aplicação eficiente das sanções;
5. **Encorajar todos os utilizadores da terra a obterem o título de posse**, (procura crescente de terras para investimento e do grande crescimento do mercado informal de terras)
6. **Definição clara da administração de terras e de prestação de serviços ao público** com a **criação de um sistema de registo de direitos mais exacto e claro** e reduzir os conflitos de terras e outros afins
7. Iniciar um processo gradual de **regularização e ordenamento da ocupação do solo, mais sustentável, mais seguro e com perspectivas de maiores ganhos** na melhoria das condições de vida da população no futuro
8. **Distinção clara**, entre as **terras sob o domínio público, tanto do Estado, como das Autarquias e Comunidades Locais**, e as **terras passíveis de ocupação e uso por via de DUAT's** (reconhecimento do pluralismo jurídico)
9. **Alargamento da delimitação de terras comunitárias** para construir um registo e cadastro de terras mais consistente, garantindo, quer os interesses do Estado, quer o dos investidores privados e do sector familiar e comunitário

Principais Recomendações

10. Retomar a publicação da atribuição de DUAT's no Boletim da República
11. O **MITADER** deve **adoptar um mecanismo prático que permita maior acesso público à informação sobre a terra, implementando a Lei do Direito à Informação**, em particular no que se refere ao princípio da máxima divulgação de informação (artigo 6º)
12. Simplificação e disseminação dos mecanismos e processos de formalização da ocupação legítima, ou para a regularização de ocupação informal de terrenos nos meios urbanos
13. O MITADER deverá alcançar os seguintes objectivos fundamentais:
 - ✓ Reforçar a capacidade institucional - Maior harmonização e intercomunicação entre diferentes instituições e sistemas de recolha, processamento e disponibilização de informação sobre a gestão da terra;
 - ✓ Introdução de reformas nas condições de acesso público ao registo e cadastro de terra a vários níveis
14. Adopção de um sistema uniformizado de gestão de informação sobre terras, seguindo o modelo do Portal do Cadastro Mineiro (MIREME)
15. **Rever o direito fundiário moçambicano no que respeita à valorização da terra, eventualmente visando a abertura ao mercado de títulos e/ou à locação por parte do proprietário (Estado) e sublocação pelos titulares de direitos definitivos de DUAT**

Principais Recomendações

16. **Utilização e articulação dos sistemas de informação existentes**, considerando a convergência de vários sistemas municipais actuais e o **SIGIT**, para a exaustiva identificação do potencial de receitas provenientes das taxas de DUAT
17. Aumento das percentagens de consignação destinadas aos órgãos que realizam as cobranças.
18. Implementar meios de cobrança e de pagamento electrónico, a partir da infraestrutura já existente (ATM's, pagamentos através das redes de telefonia móvel, descontos automáticos a partir dos registos de contribuinte (NUIT), entre outros, já sugeridos - FCT, 2013), com participação da Autoridade Tributária e o e-Sistafe
19. **Aprofundar os estudos e a monitoria** do sistema de administração da justiça, incluindo a sua relação com a governança fundiária
20. **Regulamentação apropriada das formas de articulação entre a justiça formal e a informal**
 - ✓ revitalizar os tribunais comunitários e de regulamentar adequadamente o seu funcionamento
 - ✓ promoção da informação jurídica aos cidadãos.

Principais Recomendações

21. **Promoção da distribuição de legislação relevante e capacitação** às instituições e agentes públicos, com vista à melhoria da sua implementação

22. **Disseminação dos serviços de informação e assistência jurídica às populações mais desfavorecidas**, especialmente às mulheres

23. Uma **maior eficácia na implementação e execução do “Projecto Terra Segura”** contribuirá, certamente, para uma melhor gestão dos recursos, para a segurança da posse e a prevenção de litígios



TPLA, Taciana Peão Lopes e Advogados Associados, Limitada
Av. Paulo Samuel Kankhomba, n.º 453 – Maputo, Mozambique
NUEL 100574918 | NUIT 400583821