



DESTAQUE RURAL Nº 24

Julho de 2017

POR UMA MELHOR ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS?

Uacitissa Mandamule¹

A terra, no que respeita ao regime jurídico, formas de acesso e ocupação, segurança de posse, tipos de utilização, investimento e planeamento do território, é um elemento estruturante que influencia o tipo de desenvolvimento a longo prazo. Para além de permitir a principal fonte de subsistência nas zonas rurais (actividade agrícola), a terra constitui também um elemento sagrado que garante o encontro com os ancestrais e estrutura as relações sociais, sobretudo em sociedades maioritariamente rurais como as moçambicanas.

É neste contexto que o Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, através da Direcção Nacional de Terras (DINAT), organizou, nos dias 6 e 7 de Julho do ano corrente, a 1ª Reunião Nacional de Terras, sob o lema “*Pela Utilização Sustentável da Terra*”. O encontro teve lugar na cidade da Beira e contou com a participação de diferentes actores, desde membros dos governos provinciais e distritais, membros dos Conselhos Municipais, instituições de ensino, autoridades comunitárias, organizações da Sociedade Civil, sector privado, técnicos dos Serviços Provinciais de Geografia e Cadastro, entre outros.

O presente documento tem por objectivo fazer uma apreciação da 1ª Reunião Nacional de Terras, analisando os principais pontos de debate no encontro. Para além dos aspectos metodológicos e de forma (1), as reflexões englobam: (2) quadro político-legal; (3) reconhecimento de direitos; (4) transparência; (5) ordenamento territorial e reassentamento; (6) taxas e sustentabilidade do sistema de Administração de Terras; (7) aquisição e gestão de dados; e (8) capacitação institucional.

1. OBJECTIVOS E ORGANIZAÇÃO DO ENCONTRO

A 1ª Reunião Nacional de Terras tinha como principal objectivo reunir os diferentes intervenientes na administração e gestão de terra para avaliar o desempenho do sector, tendo em conta os objectivos do Governo, assim como reflectir sobre questões de natureza estratégica para o sector como: o acesso e segurança de posse da terra; capacidade institucional e recursos técnicos; mecanismos de colecta de Taxas; Cadastro de Terras; planeamento e ordenamento do território e ociosidade da terra.

O encontro foi antecedido por uma reunião técnica cuja finalidade era a discussão de experiências e harmonização de procedimentos ao nível do sector de terras, aos diferentes níveis.

¹ Uacitissa Mandamule, mestre em Ciência Política e Assistente de Investigação no OMR. Docente na Universidade Politécnica e no Instituto Superior de Administração Pública.

Porém, se o formato da reunião se mostrou metodologicamente aberto e participativo, permitindo a discussão, em plenária e em grupos de trabalho, de temas específicos e das apresentações em torno das questões centrais no actual debate sobre a gestão e administração de terras, colocam-se algumas questões: (1) tendo em conta a realização da reunião técnica, restrita ao sector, antes da realização da Reunião Nacional de Terras – e do Fórum de Consulta sobre Terras –, cuja participação é mais abrangente, como se irão integrar nos procedimentos as recomendações e contribuições havidas na reunião nacional? (2) Porque não considerar a realização, primeiro, do Fórum de Consulta sobre Terras, seguida pela reunião anual e, por fim, discutir sobre as recomendações dadas e harmonizar os procedimentos durante as reuniões técnicas e implementar as novas directrizes?

2. QUADRO POLÍTICO LEGAL

Esta reunião ocorre numa altura em que se assinala o vigésimo aniversário da aprovação da Lei de Terras. Uma recomendação premente, que vem sendo levantada e retomada no encontro, é a necessidade de se proceder à revisão do quadro político-legal sobre a terra, com vista à sua adequação às novas dinâmicas socioeconómicas.

Face ao aumento dos grandes investimentos no meio rural e ao conseqüente aumento da pressão sobre a terra, importa repensar o regime de gestão da propriedade Estatal da Terras e a possibilidade de mudança para um regime de propriedade plural, em que se identifiquem diferentes tipos de proprietário com vista ao melhor uso e produtividade da terra. As possibilidades de alteração do regime de propriedade da terra devem ser estudadas num cenário em que as vantagens, possíveis resistências e riscos daí decorrentes tenham sido devidamente estudados, de forma a reforçar os mecanismos de defesa dos direitos de uso e aproveitamento da terra adquiridos por parte das comunidades e pequenos produtores que dependem deste recurso para a sua subsistência e reprodução social.

Uma alteração do regime abre igualmente espaço para a discussão sobre a transferência de direitos por via do mercado (mercado de títulos). Embora não reconhecido em termos legais, a prática quotidiana a partir da consulta de anúncios nas páginas dos jornais e estudos realizados (Negrão, 2004) indicam a existência de um mercado informal de terras, quer nas zonas urbanas e peri-urbanas como nas zonas rurais, que poderia ser estruturado e regulado, revertendo as receitas a favor dos governos locais ou dos municípios, dependendo da localização da parcela. Sendo o arrendamento de terras uma prática actualmente em curso, embora não reconhecida por Lei, considera-se ser esta uma via para que o Estado possa começar a beneficiar das transacções informais em curso, sempre intervindo no sentido de evitar a especulação e a ociosidade. Formas de penalização pelo não-uso da terra devem ser estudadas e regulamentadas, junto com o estudo da natureza legal da cessão de exploração e do fraccionamento dos prédios rústicos.

3. RECONHECIMENTO DE DIREITOS

O quadro legal sobre terras em Moçambique reconhece os direitos de posse da terra por ocupação pelas comunidades, segundo normas e práticas costumeiras, e também por ocupação por indivíduos de boa-fé, ainda que em termos práticos o facto de estes direitos não estarem formalmente registados contribua para colocar as comunidades locais em situação desfavorável no que concerne à garantia dos seus direitos.

A 1ª Reunião Nacional de Terras teve uma tendência em apresentar e fazer rever mecanismos para, com maior participação, acelerar o processo de reconhecimento de direitos e os cuidados a ter neste processo. Desde o seu lançamento em 2015, o programa de registo de ocupações e delimitação de terras comunitárias “Terra Segura” procedeu à delimitação de 260 comunidades e entrega das respectivas certidões oficiosas. Considerando a meta total de 4000 comunidades por delimitar, os resultados alcançados correspondem a uma execução na ordem de 6.5%. Quanto à titulação individual, procedeu-se ao levantamento e registo de 500.000 parcelas e entrega de 300.000 títulos, isto, é, 10% do total. Até agora, o programa abrangeu 18 distritos, com uma meta de 106 distritos, o que

corresponde a aproximadamente 17%. Este ritmo é baixo em função das metas do programa. As províncias de Nampula, Niassa e Zambézia apresentam o maior número de comunidades delimitadas (58, 48 e 44, respectivamente). A Zambézia apresenta igualmente a maior percentagem de parcelas registadas (34% do total), o que pode ser explicado pelo facto de a província representar, juntamente com Nampula, mais de 43% dos pequenos produtores a nível nacional e 38% da área cultivada a nível nacional.

Na 1ª Reunião Nacional de Terras ficou patente a necessidade de combinar os processos de delimitação de terras comunitárias (Delcom) e o registo das ocupações de boa-fé (R-DUAT), através de uma metodologia harmonizada que permita, não só reduzir os custos financeiros e de tempo, mas também garantir que haja um adequado processo de preparação social e divulgação da legislação junto das comunidades para o seu melhor conhecimento, permitindo um melhor planeamento e ordenamento do território. O reconhecimento dos direitos das comunidades passa, igualmente, pelo estudo e conhecimento da história das comunidades, incluindo os seus hábitos e costumes.

Ainda que, segundo a Constituição da República (art. 36º), homens e mulheres gozem de direitos iguais, os hábitos culturais e as relações desiguais de género podem condicionar o processo de registo das ocupações e impõe-se o estudo de estratégias que permitam o igual acesso aos recursos entre homens e mulheres e garantam a segurança de posse da terra, sobretudo para as mulheres rurais, que representam mais de metade dos pequenos produtores a nível nacional. É preciso melhorar o acesso à justiça – tanto nas instâncias formais como informais - aos mais vulneráveis por forma a fazer face aos custos associados.

4. TRANSPARÊNCIA

Foi possível notar, no encontro, uma maior preocupação em fazer a ligação do Estado com o público e suas preocupações, e tornar mais transparentes as actividades do sector de Terras. Ao criar oportunidade para apresentação da Lei do Direito à Informação (Lei nº 34/2014, de 31 de Dezembro) – que não fazia parte do programa inicial da reunião –, ficou clara a intenção de tornar conhecidos os direitos de consulta de informação de natureza pública, incluindo no próprio sector de terras.

A publicação dos relatórios sobre terras permitirá um conhecimento mais alargado sobre as actividades desenvolvidas no sector. Tais relatórios devem incluir um resumo das actividades planificadas, para permitir o cruzamento de informações e medir o grau de execução das mesmas. Aliado a isto, existe uma necessidade de retomar a publicação de DUATs no Boletim da República com vista a uma maior transparência. Este tipo de acções irá permitir o surgimento de melhores condições para a restauração da credibilidade dos serviços públicos do sector.

A preocupação em melhorar a implementação da Lei de Terras através da sua maior divulgação pode melhorar a implementação da Lei, especialmente a favor das comunidades e dos pequenos agricultores que ocupam a terra de boa-fé. Paralelamente à publicação dos relatórios de actividades do sector, existe uma necessidade de integrar os resultados de estudos, como a Avaliação da Governança de Terras em Moçambique (LGAF), na estratégia de desenvolvimento do sector, considerando, sobretudo, o facto de este estudo em específico ter contado, para a sua elaboração, com a participação de vários técnicos afectos ao sector de terras, ao nível central e também ao nível dos serviços provinciais e distritais de geografia e cadastro e respeitar uma metodologia de reconhecimento internacional.

5. ORDENAMENTO TERRITORIAL E REASSENTAMENTO

O planeamento e ordenamento territorial constituem processos que devem anteceder as ocupações pela população, mas isso não é a norma. Assim, referiu-se a necessidade de realizar estudos sobre estratégias simplificadas de ordenamento territorial, ao alcance das autoridades e comunidades locais, como por exemplo o uso de pedras, paus ou linhas. A reunião referiu igualmente a necessidade de

colocar os instrumentos de planeamento territorial ao alcance das comunidades locais, antes que sejam abrangidas pelos processos de rápida urbanização em curso no país.

Importa estudar como se processam as compensações em casos de reassentamentos e garantir que as mesmas sejam justas e salvaguardem o direito a melhores ou iguais condições em que os afectados se encontravam antes do reassentamento. Isso requer procedimentos de avaliação do valor da terra e das benfeitorias. Importa igualmente estudar os efeitos da ociosidade da terra na vida das comunidades e pequenos produtores.

As bases cartográficas existentes estão desactualizadas. O planeamento e ordenamento do território passam por actualizar as bases cartográficas para que contenham informação actualizada e recente sobre as áreas em uso e as áreas disponíveis e/ou ociosas, as finalidades de uso e o tamanho das áreas, por forma a melhor planificar o uso da terra.

É preciso que ao nível dos municípios existam planos de ordenamento territorial e que o sistema de cadastro seja actualizado e tenha ligação com o sistema de arrecadação de receitas (informação sobre disponibilidade existente, uso e quem paga as taxas).

6. TAXAS E SUSTENTABILIDADE DO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO DE TERRAS

Uma tendência positiva da reunião foi a necessidade de tornar o Sistema de gestão e administração de Terras financeiramente sustentável, o que vai requerer maior colaboração do público, a qual só é possível com melhor prestação de serviços e a transparência.

A reunião trouxe à tona a necessidade de revisão e reajuste das taxas de uso e aproveitamento da terra, como mecanismo também de garantir a sustentabilidade do sistema acima referida. As taxas de autorização e provisórias e as taxas anuais actualmente cobradas, para além de desactualizadas, não correspondem às necessidades do sector e aos desafios que se impõem ao seu funcionamento.

O sistema de colecta de taxas deve estar alinhado com o Sistema de Gestão de Informação de Terras (SiGIT) e o sistema de cadastro. Para além de descentralizar o sistema de cobrança de taxas ao nível dos distritos, pode-se apoiar no uso de plataformas móveis permitindo lançar informação sobre os titulares de DUAT e as taxas cobradas nos aplicativos. Uma vez reajustadas, pode-se estudar a possibilidade de utilizar parte das taxas cobradas para a manutenção do cadastro, em geral, e do SiGIT, em particular.

7. METODOLOGIA E AQUISIÇÃO DE DADOS

Ficou referida na reunião a necessidade de uma padronização dos instrumentos de recolha de dados sobre os diferentes tipos de ocupação da terra e sua distribuição espacial, aliada ao desenvolvimento de ferramentas (móveis) de monitoria e actualização dos dados dos processos de registo de ocupações de terra. Tais ferramentas, conforme sugerido, permitiriam uma gestão mais eficiente das receitas provenientes das taxas de uso e aproveitamento da terra e maior integração das comunidades no planeamento territorial e na delimitação de terras comunitárias. A padronização torna-se também necessária considerando a existência de vários provedores de serviço a nível dos locais abrangidos pelos processos de registo de ocupações e delimitações comunitárias. Daí a necessidade de harmonizar os procedimentos e monitorar, com regularidade, as actividades executadas.

8. CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL – QUADROS E TIC

A capacitação institucional do sector de administração de terras passa, inicialmente, por melhorar a capacitação técnica do pessoal e garantir a reposição de pessoal em caso de mobilidade dos quadros. É importante desenhar planos de formação e desenvolvimento de recursos humanos no sector de terras e melhorar as capacitações dos provedores de serviços. Do total de 260 funcionários e agentes do Estado

afectos ao sector, 95 são do nível médio, 93 têm o nível superior e apenas 1 funcionário tem o nível de mestrado. A melhoria dos serviços prestados passa pela existência de pessoal formado e competente, com funções específicas e empenhado em contribuir para o desenvolvimento do sector na longa duração. Por outro lado, a capacitação institucional não pode descurar o uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TIC). Há uma necessidade de massificar a informatização do sistema, harmonizar e padronizar o modelo de cadastro ao nível dos municípios e aliar estes processos com a planificação urbana. Os recursos humanos formados existentes no sector devem estar distribuídos pelo território e pelos diversos sectores organizacionais, evitando a sua concentração nas grandes cidades.

Tratando-se de um factor estruturante na vida de mais de 70% da população rural moçambicana, esperava-se uma maior participação das mulheres rurais e pequenos agricultores, organizados em associações, actores principais sobre os quais recaem as decisões políticas ligadas ao sector. Supõe-se que esta ausência seja suprida através do Fórum de Consulta sobre Terras. Assim, espera-se que nas futuras reuniões sobre terras se considere uma maior participação destes actores, cuja contribuição para a economia e para a sociedade é vital. Sugere-se que, em ocasiões como estas, sejam criados espaços de debates para que estes possam partilhar os principais desafios e realizações encontradas no exercício das suas actividades, olhando para o actual contexto socioeconómico, identificando prioridades e participando na busca de soluções para os problemas que enfrentam.

QUESTÕES PARA REFLEXÃO

As questões finais que se colocam resultam dos temas debatidos e que carecem de aprofundamento e de decisões para a terra, o principal recurso natural de uma sociedade e economia seja utilizada de forma eficiente, garantido os direitos das comunidades e de forma a não constituir um obstáculo ao investimento e que não seja objecto de conflitualidades de diferentes tipos. Para o efeito, é importante a revisão do quadro legal, o reforço constitucional e a capacitação das instituições.

Os pontos abaixo mencionados podem constituir assuntos de estudos e decisões, envolvendo as instituições do Estado em cada nível, a sociedade civil e as comunidades.

Principais temas de reflexão, estudo e decisões decorrentes da reunião:

- Que alterações se revelam necessárias fazer na actual Lei de Terras e implicações terão?
- Como compreender e a que se devem os baixos níveis de execução no processo de registo de ocupações e delimitação de terras comunitárias (Programa Terra Segura)? Será possível, ao longo dos próximos três anos, alcançar as metas inicialmente fixadas no programa? Caso a resposta seja afirmativa, que estratégias estão sendo consideradas com vista a acelerar o ritmo das regularizações?
- Quais são os benefícios económicos das taxas de uso e aproveitamento da terra e que impacto a ociosidade da terra tem na vida das comunidades? Não será necessário rever os critérios e formas de calcular as taxas?
- Em que medida delimitação de terras comunitárias e a atribuição de DUATs contribuem para o aumento da produtividade e rendimento dos pequenos e médios produtores e para a eficiência na alocação da terra?
- Como serão integradas as recomendações da Avaliação da Governança de Terras em Moçambique (LGAF) na estratégia sectorial de Terras?
- Será que a atribuição de DUATs desligada de um planeamento do território não poderá levantar problemas futuros de alocação da terra?

- A gestão da terra, para além da actualização e disponibilidade da informação à sociedade, não carece de capacitação das instituições? Uma melhor gestão do cadastro não implica uma maior atribuição de poderes às instituições locais?
- Como melhorar a participação da sociedade e das comunidades na atribuição de DUATS, nos reassentamentos e na gestão da terra?

Constituindo a terra uma das linhas centrais de pesquisa do OMR, as recomendações e reflexões apresentadas durante a 1ª Reunião Nacional de Terras assentaram nas questões de segurança de posse da terra, ociosidade e taxas de uso e aproveitamento da terra, chamando-se a atenção para a necessidade de estudos aprofundados. O OMR está comprometido em desenvolver pesquisas que contribuam para o desenvolvimento do sector familiar e ajudem na formulação de políticas públicas que favoreçam os pequenos e médios produtores.