

Fortalecimento progressivo da segurança de posse na requalificação de bairros espontâneos: Reflexões sobre práticas prometedoras na África Austral

Adaptação e fortalecimento das práticas de gestão actualmente em vigor: O caso de Maputo e Tete em Moçambique

Esta Nota de Boas Práticas debruça-se sobre os estudos realizados pela *Urban LandMark* em colaboração com a ANAMM, a Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, e examina as medidas que devem ser tomadas para fortalecer a segurança de posse de terra urbana. Os estudos realizados em Tete e Moçambique tiveram por objectivo aprofundar os conhecimentos sobre as práticas locais de gestão da terra através de dois estudos sobre 'o funcionamento do mercado'. A nota de Melhores Práticas foca nas recomendações relativas à segurança de posse formuladas pela *Tenure Security Facility Southern Africa* para informar o Programa que a *Cities Alliance* está a desenvolver em Moçambique.

A *Tenure Security Facility Southern Africa* é um projecto da *Urban LandMark* financiado pela *Cities Alliance Catalytic Fund* e a *UKaid*.

O contexto Moçambicano

Em 2010, a população de Moçambique estimava-se em 23,4 milhões de habitantes.¹ O país conta com 23 cidades e 68 vilas, das quais 43 estão organizadas em municípios. Actualmente, cerca de 35% da população vive em áreas urbanas e a taxa de urbanização anual ronda os 4 por cento. O aumento da população nas cidades moçambicanas resultou em que 70 por cento da população urbana vivesse em assentamentos informais. Nas cidades secundárias, os assentamentos informais espontâneos ocupam cerca de 90 por cento do território municipal. Em Maputo, aproximadamente 75 por cento da população urbana vive em bairros em habitações muito básicas de blocos de betão, com muito pouco ou nenhum acesso a serviços.²

A Lei de Terras de Moçambique oferece oportunidades significativas de segurança de posse às pessoas que vivem em assentamentos informais, a saber:

- Pessoas singulares e comunidades que, de boa fé, ocupam a terra há dez anos podem requerer a titularidade da terra.
- O título pode ser obtido individualmente ou em conjunto com outras pessoas singulares.
- No caso de co-titularidade, as pessoas singulares podem obter título individual.
- A Lei de Terras permite o testemunho verbal e outros meios técnicos para provar o direito à terra e estabelecer os seus limites.
- O Secretário do Bairro são reconhecidos na lei e desempenham um papel na gestão da terra.

A modalidade legal de segurança de posse disponível aos habitantes dos assentamentos informais é o DUAT, ou o direito do uso e aproveitamento da terra.³ A aprovação do DUAT cabe às autoridades municipais nas áreas urbanas e às autoridades provinciais



1 UNData, <http://data.un.org/CountryProfile.aspx?crName=Mozambique>, 2013.

2 *The Cities Alliance Mozambique Country Programme: Adele Hosken, Conferência da Cities Alliance, Urban LandMark, 2013.*

3 Este título é conhecido por *Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT)*.

nas áreas rurais. Todavia, a aprovação e emissão do DUAT é um processo oneroso e os municípios frequentemente carecem dos recursos, financeiros e outros, para atribuir estes direitos.

Estudos e assistência técnica

Em 2010 e 2013, a *Urban LandMark* realizou estudos em quatro bairros para obter conhecimentos das práticas de gestão da terra em Moçambique (Rota 2 do diagrama abaixo), através de dois estudos sobre o 'funcionamento do mercado'. Os estudos foram realizados em Maputo e Tete. A ANAMM, a Associação Nacional dos Municípios de Moçambique, colaborou com a *Urban LandMark* no estudo realizado em Tete. Em Maputo, o bairro **Luís Cabral** possui uma longa história de assentamento urbano e expandiu com o afluxo dos trabalhadores do porto de Maputo. Actualmente, conta com 33.800 habitantes. Embora o bairro consista em casas de tijolo com telhados de zinco, providas de energia eléctrica, a área é ainda relativamente rural. O assentamento consiste em zonas parceladas e não parceladas. O bairro **Hulene B** está localizado perto do Aeroporto Internacional de Maputo e da Lixeria de Hulene, e conta com 45.400 habitantes. A guerra civil e as cheias de 2000 contribuíram para o fluxo para a área. Em Tete, o bairro de **Matundo** foi estabelecido após a independência em 1975, e contava com 25.505 habitantes em 2013. O bairro de **Sansão Muthemba** foi estabelecido em 1994 por pessoas oriundas das zonas inundadas e, em 2005, contava com 36.270 habitantes. Ambos estes bairros estão dotados de serviços públicos como ligação à rede de energia eléctrica, água canalizada, fontanários e poços.

Todos os quatro bairros têm mais de dez anos, assim reunindo as condições da Lei de Terras de 1997, que prevê o direito de ocupação por pessoas singulares nacionais que utilizam a terra em boa fé durante pelo menos dez anos. Isto sugere que os assentamentos informais podem requerer a co-titulação nos termos da lei, embora, até à data, os DUAT em regime de co-titularidade têm sido emitidos apenas no contexto rural. Muitas das pessoas vivem nos assentamentos há mais de dez anos e, por conseguinte, estão também habilitadas a requerer o DUAT a título individual.

É também evidente que existe um mercado em todos os quatro bairros, o que permite aos agregados familiares comercializar e possuir terra na qualidade de proprietários ou arrendatários. Evidenciam-se as seguintes práticas locais de gestão da terra neste mercado:

- Os amigos e os familiares desempenham um papel importante na identificação do espaço onde as pessoas se instalam e em assegurar a validade dos acordos contratuais.
- Os líderes de bairro (Chefe de 10 casas, Chefe de 100 casas, Chefe de Unidade e Secretário de Bairro) desempenham um papel importante na atribuição de casa, confirmação da posse e resolução de conflitos. Este poder é-lhes atribuído pelo Decreto n.º 15/2000.
- Por vezes surgem conflitos e situações em que a mesma parcela de terra é atribuída a mais do que uma pessoa.
- A prova de posse é feita por declaração ou acordo verbal, o que oferece um certo grau de segurança de posse.
- A titulação através do DUAT não é evidente e parece ser difícil de aceder devido à complexidade e ao custo do processo.

Estes trâmites locais relativos à gestão da terra parecem estar bem divulgados nos bairros e parecem funcionar com relativa eficiência. Os intervenientes principais nestes processos são os líderes de bairro que vivem no próprio bairro, o que significa que são facilmente acessíveis por todos na comunidade. A comunidade parece confiar no sistema, que facilita a resolução de conflitos, que parece funcionar bem. O sistema é

Todos os quatro bairros têm mais de dez anos, assim reunindo as condições da Lei de Terras de 1997, que prevê o direito de ocupação por pessoas singulares nacionais que utilizam a terra em boa fé durante pelo menos dez anos.



participativo e inclusivo porque os membros da comunidade – vizinhos, amigos e familiares – participam como testemunhas. Na ausência de normas de construção rigorosas, os agregados familiares mais pobres têm acesso a terra e a construir e melhorar progressivamente as suas casas, de acordo com as suas necessidades e capacidades.

Todos os quatro bairros têm mais de dez anos, assim reunindo as condições da Lei de Terras de 1997, que prevê o direito de ocupação por pessoas singulares nacionais que utilizam a terra em boa fé durante pelo menos dez anos.

A *Tenure Security Facility*, em colaboração com a ANAMM e a *Cities Alliance* organizou workshops informativos com as comunidades e um diálogo em Maputo com toda a gama de partes interessadas, incluindo funcionários do Governo nacional e municipais e ONGs para partilhar as constatações dos estudos e discutir como podem ser utilizadas para melhorar a segurança de posse em Maputo e Tete.

Implicações na prática

Embora o sistema de maneio da terra funcione bem, também revela algumas fragilidades no sentido que, do ponto de vista jurídico, não garante a segurança de posse. Em Maputo e Tete, 33 por cento e 37 por cento dos inquiridos, respectivamente, não se sentem seguros, e 46 por cento das pessoas no estudo de Maputo e 10 por cento no estudo de Tete não possuem as provas (quer verbais, quer documentadas) necessárias para documentar os seus direitos. Embora a lei proteja o direito à terra independentemente de o DUAT ser emitido a uma pessoa singular ou comunidade em virtude da disposição relativa à ocupação de boa fé, os despejos que se verificam na prática revelam que estes direitos estão a ser violados. O que se verifica, portanto, é que, em Moçambique, o problema não reside na lei, mas na aplicação da lei.

Uma recomendação vai no sentido de melhorar a segurança de posse e adaptar e reforçar os mecanismos existentes de gestão da terra (Rota 5 do diagrama abaixo) e promover o reconhecimento legal destas práticas (Rota 7 do diagrama abaixo). Isto passaria por três acções:

Fortalecer os mecanismos existentes de gestão da terra: Através da investigação centrada nas acções, as comunidades terão a oportunidade de reflectir sobre a prestação de contas dos Secretários do Bairro e esclarecer as ambiguidades da autoridade dos mesmos enquanto representantes políticos ou autárquicos. A possibilidade de abrir espaço para a participação de outras organizações da sociedade civil também poderia ser explorada. Ademais, os Secretários do Bairro poderiam ser incentivados e apoiados a providenciarem a Declaração em todos os casos, com vista a aumentar o acesso às provas empregues a nível local para provar as reivindicações relativas ao direito à terra. Os processos e procedimentos locais de recurso devem ser explorados nos casos em que surjam conflitos e os habitantes de um bairro acharem que não estão a ser tratados de forma justa. De modo a responder aos requisitos de planificação, devem ser explorados processos de planificação baseados na comunidade, com enfoque para a reserva de espaços para estradas e espaços públicos.

1. Realizar campanhas de 'sensibilização sobre os direitos' e providenciar assistência jurídica: O conhecimento de como a lei em Moçambique protege o direito à terra é um factor essencial para a segurança de posse. É importante que as pessoas sejam informadas sobre os seus direitos à terra e como protegê-los. Deve ser encetada uma campanha de comunicação que explique a protecção consagrada na lei, sobretudo o direito à ocupação de boa fé. Assistência jurídica deve ser prestada às comunidades e pessoa pobres que necessitam apoio na defesa dos seus direitos à terra.

Embora a lei proteja o direito à terra independentemente de o DUAT ser emitido a uma pessoa singular ou comunidade em virtude da disposição relativa à ocupação de boa fé, os despejos que se verificam na prática revelam que estes direitos estão a ser violados.



2. Promover o reconhecimento legal através de projectos de demonstração: a segurança de posse pode ser reforçada ao conceder o reconhecimento alargado nos assentamentos. Por exemplo, a concessão de DUATs colectivos poderá proporcionar segurança a mais habitantes mais rapidamente, cuja prática, até à data, tem sido aplicada predominantemente nos contextos rurais. Um projecto-piloto ajudaria a avaliar a viabilidade da concessão de um DUAT colectivo aos bairros urbanos (Rota 7 no diagrama). Os funcionários locais poderão analisar se esta modalidade deve ser aplicada a todo um bairro ou a quarteirões do bairro. O projecto-piloto pode também

Embora a lei proteja o direito à terra independentemente de o DUAT ser emitido a uma pessoa singular ou comunidade em virtude da disposição relativa à ocupação de boa fé, os despejos que se verificam na prática revelam que estes direitos estão a ser violados. explorar como os mecanismos e direitos internos de gestão da terra podem ser geridos ao aplicar as práticas em vigor e se, com base nas práticas em vigor, os mecanismos aplicados no bloco devem ser regulamentados.

A requalificação dos assentamentos informais, para ser eficaz e significativa, deve reconhecer, ampliar e adaptar as práticas existentes de gestão da terra.

Diagrama Rotas principais para o aumento da segurança de posse em Moçambique



Moçambique vive taxas elevadas de urbanização e agravamento da pobreza urbana, que é mais visível nos assentamentos urbanos na periferia da maioria das cidades e vilas. A requalificação dos assentamentos informais, para ser eficaz e significativa, deve reconhecer, ampliar e adaptar as práticas existentes de gestão da terra. A par da ênfase actual de titulação individual, a adaptação e o reconhecimento oficial das práticas locais produzirá mais opções para reforçar a segurança de posse nestas áreas.