

Segurança progressiva de posse nas áreas de construção informal: Reflexões sobre práticas promissoras na África Austral

Ganhar reconhecimento administrativo para práticas locais de gestão da Terra: O caso do Huambo, Angola

Esta Nota Prática apresenta as ações implementadas pela Administração Municipal do Huambo, Angola em parceria com a Development Workshop, ONG que tem trabalhado em Angola em questões de assentamentos humanos, há mais de três décadas. O trabalho da DW focou-se em advocacia, formação de funcionários públicos, prestação de serviços básicos, gestão da terra, desenvolvimento urbano e habitacional.

A Nota Prática foca-se na assistência técnica dada através do Mecanismo para o Reforço dos Direitos Fundiários na África Austral, e examina implicações práticas.

O Mecanismo para o Reforço dos Direitos Fundiários é um projecto do programa "Mercados de Terras Urbanas na África Austral" (Urban LandMark) e é financiado pelo fundo Catalítico Cities Alliance com co-financiamento da UKaid.

O Contexto do Huambo

Angola foi vítima de um conflito prolongado, derivado da luta pela independência entre 61 e 75, bem como da guerra civil pós-independência, entre 75 e 2002.

Antes da independência, o governo Português criou o sistema colonial de gestão de terras, para legalizar a apropriação das terras dos camponeses africanos, cuja posse passava para os agricultores colonos.

Estas práticas continuaram até à independência, em 75, quando o novo governo angolano afirmou o papel constitucional do Estado, como sendo o proprietário de toda a terra. Contudo, a partida de muitos dos funcionários públicos portugueses, também resultou em que a gestão dos cadastros de terras parou e o registo da informação já existente ficou destruída ou perdida.

Durante e depois da guerra, os assentamentos habitacionais informais cresceram rapidamente nas áreas peri-urbanas. Porém, os procedimentos legais e administrativos para gerir estas áreas, não acompanhou este crescimento. Na Lei de Terras de 91, o Estado reestruturou o quadro no qual oferece concessões de terra de propriedade estatal e propriedade, principalmente em áreas rurais e em algumas áreas urbanas.

Foi criado também um mecanismo que permitiu que os ocupantes de habitações Estatais, para arrendamento, comprassem as suas próprias casas ou apartamentos. Com o final do conflito em 2002, a necessidade de habitação aumentou emergindo assim o mercado imobiliário privado. A grande procura de imóveis por parte das companhias estrangeiras e de trabalhadores expatriados inflacionou os preços do número reduzido de propriedades disponíveis existentes em cidades como Luanda. A migração pós-guerra, da área rural para a urbana, bem como a *gentrificação*¹ do centro da cidade, aumentou o valor dos

‘Existe uma grande confusão entre o que é administrativo e o que é judicial.

Já tive inúmeros problemas por isso.’

Administrador Municipal
do Huambo (10 Maio 2013)

1 Processo de elitização e enobrecimento de zonas urbanas.

edifícios e terrenos, que se tornaram numa importante fonte de especulação, num mercado imobiliário crescente e fértil para o arrendamento imobiliário informal.

No período pós 2002, o governo Angolano voltou a sua atenção para as questões sociais, tais como a habitação e a reestruturação das instituições para a gestão de terras. Desde 2004 que um número crescente de leis e regulamentos relacionados com a terra, habitação e desenvolvimento urbano têm sido adoptados, com particular incidência na cidade de Luanda.

No entanto, a limitada capacidade técnica e financeira da administração pública, especialmente ao nível local, limita a implementação da nova legislação.

A Lei de Terras de 2004 requer que os terrenos informalmente ocupados sejam regularizados no espaço de três anos. A Lei de Planeamento Territorial de 2004 prevê a reabilitação de áreas degradadas ou ocupadas informalmente.

Em 2008 o governo anunciou um plano de construção de um milhão de casas pelo país inteiro, até 2012, num esforço para eliminar uma grande parte dos bairros informais, conhecidos por “*musseques*”. Em 2010 o governo estimou um *deficit* de habitação formal de 1.9 milhões de unidades. O Instituto Nacional de Estatísticas estima que 90,9% da população urbana vive em condições inadequadas.

Em 2002 a Development Workshop foi solicitada pelo Governo Provincial do Huambo para auxiliar nas questões relacionadas com a gestão de assentamentos e de terras. Isto envolveu a condução de dois projectos-piloto de reajustamento de terras, entre 2005 e 2008, e auxiliou também a administração do Huambo a criar o primeiro cadastro municipal abrangente.

Assistência técnica

Existe um mercado de terras e de terrenos urbanos em franco crescimento na cidade do Huambo mas muitas das transacções nas áreas de habitação informal não são registadas. Embora estas transacções sejam vistas como seguras pela maioria dos residentes são poucas as transferências de propriedade que estão assentes em documentos com um sólido valor legal. Mesmo nos casos em que o Estado esteve envolvido na distribuição de terrenos e habitações, é discutível em que medida o processo documental está completa, bem como a sua plena legalidade. Muitos residentes de classe média, bem como de classe média-alta, não possuem também um título legal completo.

Em resposta a esta evolução a Administração Municipal do Huambo demonstrou interesse em inovar a sua gestão de terra. Prova disto está na criação de uma licença de ocupação temporária actualizável, que é um mecanismo administrativo flexível, que serve para colmatar certas lacunas existentes na Lei de Terras Angolana.

O Município do Huambo envolveu a Development Workshop na produção do primeiro cadastro abrangente da terra, que visa mapear e registrar todos os espaços já ocupados, bem como as reivindicações de posse feitas pelos residentes. A Development Workshop está a apoiar a formação dos administradores locais no Huambo e nas províncias vizinhas quanto ao uso do Open Title, um programa informático para o mapeamento da posse da terra e seu registro. O cadastro formal das terras fornece um mecanismo de mercado para regularizar os assentamentos informais, estabilidade no acesso a infra-estruturas e serviços, e reforça os direitos fundiários protegendo os bens dos mais desfavorecidos. As iniciativas actuais serão um grande contributo para o processo evolutivo da prática de gestão de terras e da garantia dos direitos fundiários para a maior parte dos residentes no Huambo.

‘Quando alguém pretende legalizar uma habitação que já existe, pedimos opinião à autoridade tradicional (soba) e ao administrador da aldeia ou à Comissão do Bairro. Solicitamos também a sua Documentação pessoal, assim como B.I. ou pelo menos testemunhos de dois vizinhos. Depois escrevem uma carta de candidatura e nesta base expedimos um documento vinculativo que é a Licença de Ocupação assinada pelo Administrador municipal.’

Administrador Municipal do
Huambo (10 de Maio de 2013)



Em 2012–2013 Development Workshop forneceu apoio em aconselhamento ao Município do Huambo, efectuando um estudo legal e um inquérito domiciliar sobre aquisição de terra, por forma a tomar conhecimento das práticas actuais de gestão de terras, do progresso quanto à criação de instituições e dos obstáculos que impedem o desenvolvimento de instituições viáveis de gestão de terra.

O estudo demonstrou que a legislação nacional, no domínio fundiário, embora insuficiente e de difícil aplicação, não impossibilitou que soluções locais fossem criadas para responder às questões urgentes dos assentamentos que surgiram no Huambo no fim da guerra. Estes procedimentos administrativos ganharam uma ampla legitimidade e têm sido cada vez mais empregues pelas administrações municipais da província do Huambo.

Com o inquérito domiciliar, constatou-se que embora os residentes possuam provas limitadas administrativas ou legais, eles sentem-se relativamente seguros quanto à documentação ou às garantias que têm actualmente.

O inquérito mostra o seguinte:

- Nas áreas de habitação informal, 30% dos ocupantes não possui prova de posse e, 70% tem um contrato de compra, mas ninguém possui título legal.
- Nas áreas de habitação semi-informal, 51% não tem prova de posse, apenas 5% possui um acordo verbal, 37% tem um contrato escrito e, 7% tem uma Licença de Ocupação.
- Nas áreas de habitação informal, 45% não tem prova de posse, 7% tem um acordo verbal, 13% tem um acordo verbal com testemunha, 3% tem um acordo verbal testemunhado por funcionários públicos e, 31% tem um contrato escrito.
- 21% considera a sua ocupação legítima por a permissão de ficar ter sido dada pelo dono, enquanto 24% se sente segura por ter recebido garantias de um amigo ou membro da família.

Implicações práticas

As autoridades municipal e provincial do Huambo abraçaram esta colaboração com a Development Workshop e tal criou, ao longo de vários anos, capacidade na cidade para se dirigirem projectos participativos de reajustamento fundiário. Os projectos contribuíram para o desenvolvimento de um conjunto de mecanismos administrativos que servirão para fazer frente aos desafios da gestão da terra, sem que se recorresse a grandes movimentações forçadas de população.

Três formas de direito fundiário estão previstas na Lei de Terras: direito de superfície, direito de propriedade (documentado com um título) e direito de ocupação precária. Um outro, a Licença de Ocupação embora não esteja previsto na Lei de Terras, é um procedimento administrativo que permite ao ocupante obter os documentos de título legal em três anos.

Na prática, as Licenças de Ocupação são os únicos documentos de direito fundiário emitidos pela Administração Municipal do Huambo e ganharam o peso de um Título Legal Integral.

O apoio técnico dado ao Huambo apresenta perspectivas sobre três vertentes diferentes para gradualmente se aumentar a segurança dos direitos fundiários (ver diagrama no verso).

‘Se paramos de perseguir aqueles que adquirem as terras informalmente e em vez disso, tentarmos formalizar o mercado informal, então seremos na verdade capazes de conter o problema dos musseques [construções informais].

Penso ser melhor parar com toda a burocracia e criar, talvez, a figura de um “mediador” que possa facilitar a liberação do mercado imobiliário. Com mais oferta e mais liberdade...

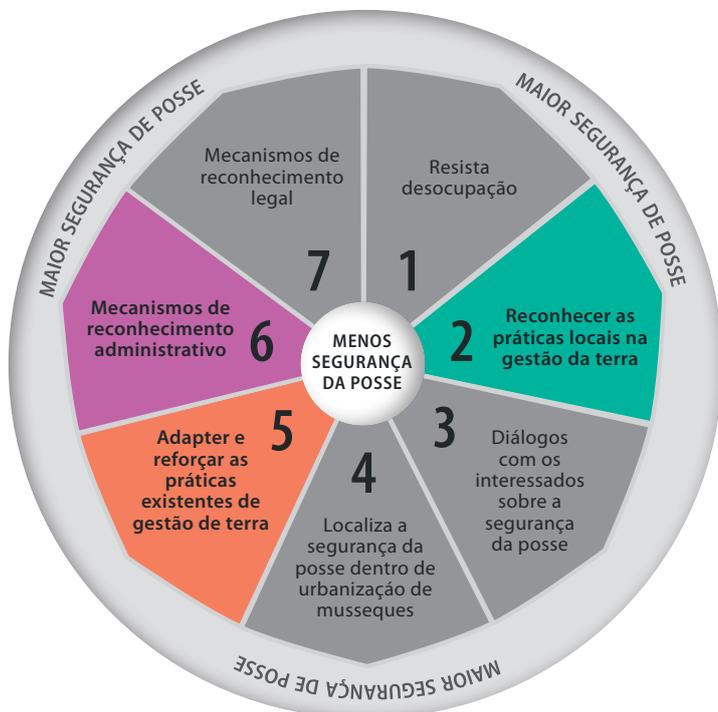
A lacuna existente entre a oferta e a procura deixará de existir.’

Administrador Municipal do
Huambo (10 de Maio de 2013)

‘Se uma pessoa tem a Licença de Ocupação, então é quase como se tivesse o título definitivo do direito de Superfície.’

Administrador do Huambo
(10 de Maio de 2013)

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



O crescimento do mercado de terras na cidade do Huambo, juntamente com a legislação de terras insuficiente e pouco eficaz, fomentou o crescimento de práticas locais de gestão de terra, geralmente incorporando práticas costumeiras, tais como o chefe tradicional (soba) testemunhar e representantes de bairro aprovarem as transações. A maioria dos residentes urbanos comprou ou adquiriu as suas terras através de algum mecanismo considerado legítimo localmente e a maioria tem documentos para prová-lo.

Em resposta, as autoridades municipais optaram por legitimar estes mecanismos, reconhecendo e trabalhando assim com as práticas de gestão existentes (caminho 2 no diagrama no verso).

A Administração Municipal do Huambo demonstrou vontade de inovar na sua prática de gestão de terras, adaptando e reforçando práticas de gestão existentes (caminho 5 do diagrama acima). Criaram uma série de mecanismos administrativos, incluindo uma Licença de Ocupação temporária e renovável, para colmatar omissões existentes na legislação. A Licença de Ocupação é um mecanismo administrativo de reconhecimento e, embora não esteja previsto na lei, tem sido de prática corrente e ganhou por isso ampla legitimidade (caminho 6 do diagrama acima).

Está por verificar em que medida procedimentos administrativos aplicados e testados, que incorporam muitos dos princípios de boas práticas de direitos fundiários evolutivos, poderão ser progressivamente legalizados no Huambo.

‘Até agora não demolimos nenhuma casa já construída.’

Administrador Municipal do
Huambo (10 de Maio de 2013)

‘Tentamos acabar com a burocracia.’

Arquitecto chefe do Município da
Caala Huambo (12 de Maio de 2013)

