



União Europeia
European Union



PROJECTO DE GESTÃO DE TERRAS NO PLANALTO CENTRAL DE ANGOLA

Relatório do Estudo de Linha de Base



Maio de 2015

Exoneração de Responsabilidade

O apoio da União Europeia à esta publicação não constitui aprovação nem vínculo institucional ao seu conteúdo, refletindo apenas as opiniões dos autores e, a União Europeia não pode ser responsabilizada pelo uso indevido dos dados e informações nela contida.

SUMÁRIO EXECUTIVO

O projecto “Gestão de Terras no Planalto Central de Angola”, financiado pela União Europeia e com uma duração de três anos (Maio 2014- Abril 2017), é implementado pelas Organizações Não Governamentais Visão Mundial Angola (WVA), e Development Workshop (DW). O projecto tem como objectivo geral “*assegurar a posse de terras, florestas, recursos pesqueiros e outros recursos naturais para pequenos produtores, indivíduos e comunidades vulneráveis, para alcançar a segurança alimentar e a erradicação da pobreza*”. Este objectivo pretende ser alcançado através do empoderamento dos governos aos níveis nacional, provincial e municipal, actores não estatais locais e comunidades. O projecto é implementado em 10 municípios: Chinguar e Kuito (Província do Bié); Huambo, Katchiungo, Bailundo, Tchicala Tcholohanga, Caála, Ekunha e Longonjo (Província do Huambo); e Cubal (Província de Benguela).

Nos primeiros meses de implementação das actividades do projecto, realizou-se o presente estudo de linha de base, que fornece o valor dos indicadores do projecto no seu momento inicial, com o múltiplo objectivo de (a) proporcionar uma imagem da situação actual, para melhor orientar as actividades a serem implementadas, (b) estabelecer o ponto de partida para avaliação dos resultados do projecto após a implementação das actividades, e (c) fornecer ideias para temas de investigação que possam merecer um aprofundamento através de estudos mais específicos que poderão ser eventualmente realizadas no futuro.

Para este fim, o primeiro passo foi a revisão do quadro dos indicadores estabelecidos no documento do projecto. Este trabalho foi realizado pela equipa do projecto, e o resultado foi a definição de indicadores que reflectem melhor a medição das accões do projecto, tanto a nível de produtos directos (actividades e resultados), como a nível de impacto (objetivo específico e geral). A descrição do quadro lógico e dos indicadores resultantes deste processo de revisão apresenta-se na secção 2.

Os indicadores finalmente identificados abrangem os diferentes âmbitos de actuação de projecto, isto é, o âmbito institucional, comunitário (no meio rural) e familiar (no meio urbano e periurbano). Por isso, foi necessário utilizar diferentes metodologias para o levantamento de dados e o cálculo do valor dos indicadores, e realizar inquéritos com bases de dados diferenciadas. Parece particularmente importante ressaltar que muitas das conclusões do presente estudo coincidem com as Conclusões e Recomendações formuladas no curso do Seminário Nacional sobre a Problemática da Ocupação de Terrenos, realizado em Luanda nos dias 01 e 02 de Dezembro de 2014, sob a orientação da Casa Civil do Presidente da República,

e execução dos Ministérios da Administração do Território Urbanismo e Habitação e da Justiça e Direitos Humanos.

As conclusões do presente estudo são resumidas da seguinte maneira:

(a) **As disposições relativas a formalização dos direitos sobre à terra contidas na Lei de Terras e no seu Regulamento são fragmentadas, o que faz que as etapas dos processos de legalização e as competências dos intervenientes sejam ainda incertas.**

Esta conclusão resulta após uma análise da Lei de Terra e o seu Regulamento, e foi efectivamente confirmada ao longo das entrevistas realizadas a nível das instituições relevantes. As normas relativas aos procedimentos a seguirem para a formalização dos diferentes tipos de direitos de posse são poucas e com lacunas, em particular para estabelecer as competências dos intervenientes. Evidentemente, esta situação dá lugar à atrasos, incertezas, falta de harmonização, pouca transparência e, no geral, ineficiências no processo administrativo.

Nesta mesma conclusão se faz referência em vários pontos do Comunicado Final do Seminário Nacional. No ponto 7 das Conclusões, se menciona a “necessidade de clarificar junto dos intervenientes as suas competências, na tramitação dos processos para a constituição de direitos fundiários”. O ponto 8 evidencia a “falta de aprovação de tabela de preços a cobrar nas concessões de direitos fundiários a nível nacional”. E mais ainda, o ponto 13 menciona a “existência de um número elevado de autoridades que concedem terrenos, sem que disponham de competência para o efeito de acordo com a lei e a falta de articulação entre as mesmas. Sobre isso há necessidade de clarificação do papel das autoridades tradicionais”.

As lacunas parecem mais evidentes no caso do título de Domínio Útil Consuetudinário (Art.37º da Lei de Terra). Alguns Governos Provinciais foram colmatando estas lacunas com a prática, desenvolvendo (com o suporte de algumas organizações internacionais, em particular a FAO) procedimentos sistemáticos para a formalização de títulos. Não obstante, estes procedimentos não estão, neste momento, formalizados, e as dificuldades ainda persistem. Neste sentido, é significativo o dado que mostra que nos 10 Municípios alvo foram abertos, através do suporte de varias organizações (em particular a FAO), 39 processos de formalização de Direito Útil Consuetudinário, a partir do ano 2007. Destes, somente 1 resultou com a emissão de um título, na comunidade de Juila (Município de Ekunha).

(b) **Todas as instituições de governo a nível municipais e provincial entrevistadas manifestaram a necessidade de melhorar tanto a informação relativa á gestão de terras, como a comunicação e a articulação interinstitucional.**

Os funcionários públicos entrevistados manifestaram a urgência de que as respetivas instituições adoptem sistemas de informação informatizados, capazes de responder aos desafios com a rápida urbanização, a crescente pressão sobre terras, e a ocupação ilegal de terrenos, entre outros. Neste âmbito, um aspecto muito importante a ter em conta deve ser a articulação entre as instituições, e a necessidade de criar um sistema que permita a todos os intervenientes ter acesso á mesma informação, e que esta informação seja confiável.

Varias Recomendações do Comunicado Final do Seminário Nacional põem acento nestes mesmos pontos: a Recomendação 14 chama a “aperfeiçoar o Sistema de Informação Geográfica (SIG) *Data Center* e base de dados cadastrais”; a recomendação 12 urge a “implementação do cadastramento biométrico nas zonas de requalificação, de modo a evitar que uma mesma pessoa seja cadastrada mais de uma vez, bem como a criação de uma base dados de realojamento utilizando-se o sistema de informação geográfica”.

Actualmente, só a Província de Huambo conta com um sistema de informação geográfica em funcionamento, implementado e mantido pelo IGCA. A Província do Bié, ainda tendo instalado vários tipos de *softwares* (ArcGis, Quantum), não tem um sistema de informação funcionante. Quanto aos 10 Municípios alvo, nenhuma das Administrações Municipais entrevistadas conseguiu fornecer dados sobre o número de processos de legalização de terras abertos nas suas zonas de jurisdição, nem tão pouco a área envolvida, nem o tempo necessário para obtenção de um título de reconhecimento e os custos envolvidos para o efeito.

É evidente que o papel fundamental neste processo deve ser assumido pelo IGCA, como órgão central para a gestão técnica das terras (Art. 67º da Lei de Terras). Neste sentido, a Recomendação 7 do Comunicado Final do Seminário Nacional evidencia a importância de “potenciar as capacidades técnicas, financeiras e humanas do IGCA, no processo de inventariação de terrenos que se encontram em situação ilegal e implementação do Cadastro Nacional de Terras”.

(c) **O sistema de informação a ser implementado deve ser operativamente funcional e financeiramente sustentável.**

Para que o uso do sistema de informação seja sustentável tecnicamente, deve estar ligado com uma forte componente de formação dos técnicos das administrações locais. Neste mesmo sentido se expressa a Recomendação 17 do Comunicado Final do Seminário Nacional, que evidência a importância de “capacitar tecnicamente os funcionários da administração local do Estado na área de gestão de território e urbanismo”.

A Administração do Município de Huambo é a única que tem tido alguma experiência na implementação dum sistema de informação sobre terras a nível urbano. Não obstante, o sistema implementado não é de fácil sustentação, pois se tratava de um *software* complexo, e cujas actualizações e manutenções periódicas são onerosas. Esta experiência serviu como lição aprendida para o presente projecto.

(d) **A divulgação da Lei de Terra é um tema prioritário, tanto a nível institucional, como a nível comunitário.**

Tanto os inquéritos realizados a nível comunitário, como as entrevistas com funcionários das instituições, evidenciaram a necessidade de uma maior divulgação da Lei de Terra e do seu Regulamento. Seja no meio urbano, seja no meio rural, apenas uma em cada três pessoas conhece a Lei de Terra. A nível institucional, apesar de todos os funcionários entrevistados terem afirmado ter conhecimento da Lei, ainda se percebem alguns vazios na interpretação e aplicação da mesma.

As Conclusões e as Recomendações do Comunicado Final do Seminário Nacional mostraram as mesmas necessidades: a nível institucional, “existe alguma insuficiência técnica dos diferentes agentes da Administração Pública, em interpretar quer a Lei de Terras como a Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo, tendo como consequência as distorções e insuficiências que se registam na sua aplicação” (Conclusão 10); a nível comunitário, se insta a “retomar o processo da divulgação da Lei de Terras e da Lei do Ordenamento do Território e Urbanismo para darem suporte a gestão dos direitos fundiários com o recurso a cartilhas” (Recomendação 4).

O escasso conhecimento da Lei de Terra constitui uma das causas do fraco interesse na formalização dos direitos sobre a terra. No meio rural, a maioria das comunidades tem uma percepção de segurança sobre as terras que ocupa, devido aos antecedentes históricos (algumas comunidades estão instaladas nas áreas actuais há mais de um século), e a

(ainda) relativamente baixa pressão sobre as terras. Por além disto, muitas vezes as comunidades são desanimadas a começar o processo de formalização do Domínio Útil Consuetudinário, por causa das incertezas sobre os passos a seguir para a legalização, os custos implicados, ou os longos tempos de espera.

Também no meio urbano e peri-urbano, onde teoricamente o acesso à informação deveria ser mais fácil, o interesse dos cidadãos na formalização do Título de Propriedade é ainda baixo (só um em cada quatro núcleos familiares tivera dado início ao processo de formalização).

(e) Os conflitos relacionados a terras parecem ser ainda limitados, tanto em número, como em extensão.

Apesar das limitações do quadro legal já mencionadas, e da ainda fresca herança de quatro décadas de conflito, 80% dos entrevistados nas zonas rurais afirmam não terem tido nenhum tipo de conflito sobre terras. Esta percentagem sobe até 90% nas zonas urbanas. Mais além disso, os conflitos rurais registrados parecem ter uma origem mais local (conflitos entre membros da mesma comunidade), e só uma mínima parte (20%) são devidos a conflitos com um actor externo (fazendeiro, ou o mesmo Governo).

Contudo, estes dados não devem ser interpretados como um redimensionamento da problemática de conflitos fundiários. É possível que um certo número de conflitos não chegam a serem reportados nos meios de comunicação. Também, é muito provável que os abusos de parte de actores externos não sejam denunciados pelas comunidades por medo, desconfiança no sistema, o simples desconhecimento dos direitos previstos na Lei de Terra. E finalmente, existe toda uma questão de negação de direitos históricos, concernente a terras que foram expropriadas pelos colonos, e sucessivamente transferidas aos actuais proprietários através de herança ou compra e venda. Estas terras são as melhores, em termos de fertilidades, facilidade de acesso, ou condições naturais (disponibilidade de água), mas o acesso pelas comunidades torna-se impossível na prática. Estas reivindicações históricas não são abordadas no âmbito do presente projecto, mas constituem uma problemática que deveria ser afrontada pelo Governo nacional.

(f) A situação das mulheres apresenta fortes disparidades entre o contexto urbano e o contexto rural.

O estudo evidência que a situação da mulher no meio urbano é bastante boa. Os agregados familiares liderados por mulheres têm mais probabilidades de terem o seu terreno formalizado (25%, contra o 16% dos agregados familiares liderados por homens). Também, as famílias lideradas por mulheres mostram um menor envolvimento em conflitos (apenas 7% declara ter sido envolvido em algum tipo de conflito, contra o 13% das famílias com liderança masculina). Finalmente, as mulheres parecem ter maior conhecimento da Lei de Terra em comparação com os homens (41% contra 35%). Não é de mais evidenciar que a extensão média dos terrenos habitados por famílias lideradas por mulheres é ligeiramente maior que a dos terrenos ocupados por famílias a liderança masculina (314 m² contra 302 m²). Todos estes dados parecem definir um quadro bastante positivo (o pelo menos, não negativo) da situação da mulher no meio urbano.

Todos estes indicadores mostram uma situação oposta nas comunidades rurais. As famílias com liderança feminina têm maiores probabilidades de terem conflitos sobre terras que os núcleos familiares liderados por homens (32% vs 16%). Também, estes conflitos são sempre relacionado ao limite de lavras, e nunca a questões relacionadas a compra e venda de terrenos ou mesmo, a expropriação pelo Estado, problemas de herança, o que parece indicar que as mulheres são, simplesmente, excluídas de todo tipo de controlo sobre as terras. Também é significativo que, contrariamente ao meio urbano, as mulheres tem menor conhecimento da Lei de Terra em comparação aos homens (a percentagem é a mesma, 39%, mais a distribuição entre os municípios é muito irregular, sendo esta percentagem próxima a 0 em sete dos dez municípios alvo).

A nível de segurança da posse, pelo facto das comunidades rurais se tratar de títulos colectivos, não permite realizar uma análise precisa da situação das mulheres. Não obstante, é opinião bastante unânime que a situação das mulheres rurais é ainda mais complicada. Esta mesma percepção se teve durante a realização dos inquéritos, assim como durante os primeiros meses de trabalho comunitário. Regra geral, as mulheres têm acesso à terra, mas não ao controlo, sendo excluídas na tomada de decisões sobre os cultivos. Ao mesmo tempo, ainda sendo as encarregadas da comercialização dos produtos, não têm o controlo sobre os ganhos das vendas efectuadas por elas, pois são geridos pelos seus maridos. Este aspecto mereceria uma análise mais a fundo, por meio de algum estudo específico.

Estas conclusões parecem indicar que as actividades que o projecto visa implementar estão na direcção correcta. Os diferentes componentes do projecto parecem capazes de fornecerem uma resposta adequada as necessidades detectadas durante as entrevistas com as instituições envolvidas, comunidades e famílias.

Importa realçar que a maior parte destas conclusões coincidem com as Conclusões e Recomendações do Seminário Nacional sobre a “Problemática da Ocupação de Terrenos”. Este dado confirma, uma vez mais, o alinhamento do projecto à análise feita pelo Governo nacional, e às soluções propostas. Logicamente, num projecto desta natureza, o sucesso da implementação vai depender maioritariamente da liderança das instituições governamentais nos mais variados níveis (municipal, provincial e nacional). A capacidade do projecto recai na contribuição na solução de alguns dos problemas que afectam a gestão de terras, e os tempos necessários para implementar estas soluções dependerá da vontade das instituições envolvidas.

Conteúdo

Sumário Executivo	i
Lista de Acrónimos	ix
Lista de Figuras	ix
Lista de Tabelas	ix
1. Introdução	1
2. Metodologia Para a Realização da Linha de Base	2
2.1. Definição da amostra	2
2.2. Distribuição da amostra	3
3. Resultados do Estudo de Base	5
3.1 Revisão do quadro lógico, indicadores e metas do projecto	5
3.1.1. Indicadores e metas do Objectivo Geral	8
3.1.2. Indicadores do Objectivo Especifico	11
3.1.3. Indicadores de Resultados	13
3.2 Valores dos indicadores do projecto no ano de base	17
4. Conclusões e Recomendações	27
Anexos	
Anexo 1 Inquérito rural	
Anexo 2 Inquérito urbano	
Anexo 3 Inquérito institucional	
Anexo 4 Lista de pessoas entrevistadas	
Anexo 5 Testes de Significância Estatística	
Anexo 6 Valores da linha de base por município	
Anexo 7 Quadro Lógico completo	
Anexo 8 Tabela de resumo das metas	

Lista de Acrónimos e Abreviações

AECID	Agencia Espanhola de Cooperação ao Desenvolvimento
AF&G	<i>African Framework and Guidelines</i>
CACs	Comité de Auscultação Comunitário
DPA	Direção Provincial da Agricultura
DPOTUA	Direção Provincial de Ordenamento do Território Urbanismo e Ambiente
DW	Development Workshop
EDA	Estação de Desenvolvimento Agrário
EU	União Europeia
FAO	Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação
IGCA	Instituto de Geodesia e Cartografia de Angola
IOE	Indicador do Objectivo Especifico
IOG	Indicadores do Objectivo Geral
SDTM	<i>Social Tenure Domain Model</i>
SIG	Sistema de Informação Geográfica
VGGT	Diretrizes Voluntárias para uma gestão responsável de posse da terra
WVA	World Vision Angola/ Visão Mundial Angola

Lista de Figuras

Figura 1	Resumo das principais acções do projecto	6
Figura 2	Objetivos, resultados e actividades do projecto	7
Figura 3	Primeira fase (Delimitação Rural Participativa)	9
Figura 4	Segunda fase (processo de emissão do título)	10

Lista de Tabelas

Tabela 1	Distribuição da amostra por municípios, áreas rurais e urbanas	4
Tabela 2	Distribuição percentual dos inquéritos por zonas e género	4
Tabela 3	Indicadores e metas do Objetivo Geral	8
Tabela 4	Indicadores e metas do Objetivo Especifico	12
Tabela 5	Indicadores de resultado	13
Tabela 6:	Processos abertos nos 10 municípios alvo	16
Tabela 7	Estágio/fase dos processos nas comunidades alvo	17
Tabela 8	Situação dos agregados familiares urbanos segundo a fase do processo	18
Tabela 9	Área envolvida por cada fase do processo	18
Tabela 10	Número de agregados familiares envolvidos em conflitos em áreas rurais	19
Tabela 11	Número de conflitos de acordo a sua natureza em áreas rurais, desagregados por género	20
Tabela 12	Número de agregados familiares envolvidos em conflitos em áreas urbanas	22
Tabela 13	Número de conflitos de acordo ao tipo em áreas urbanas, desagregados por género	21
Tabela 14	Número de agregados familiares e crianças a serem atingidos nas comunidades rurais	22
Tabela 15	Situação das crianças em zonas urbanas segundo o estágio do processo	22
Tabela 16	Distribuição de respondentes rurais que já ouviram falar da Lei de Terras	23
Tabela 17	Conhecimento sobre a Lei de Terras distribuídos por género em áreas rurais	24
Tabela 18	Distribuição de respondentes urbanos que já ouviu falar da Lei de Terras	24
Tabela 19	Conhecimento sobre a Lei de Terras distribuídos por género em áreas urbanas	25