



## Destaque Rural Nº 363

24 de Março de 2026

### ACESSO PÚBLICO À INFORMAÇÃO DO CADASTRO NACIONAL DE TERRAS EM MOÇAMBIQUE: IMPLICAÇÕES DO ARTIGO 12 DA REVISÃO DA LEI DE TERRAS

João Carrilho

#### RESUMO

A lei moçambicana de terras 19/97 de 1 de Outubro adopta, simultaneamente, três princípios que outras leis de terras em África adoptaram: o reconhecimento das ocupações costumeiras, o reconhecimento das ocupações de boa-fé, sem necessidade de documentação formal, e a obrigatoriedade de consulta pública para o reconhecimento ou adjudicação de direitos sobre a terra. Representou um passo importante na legislação fundiária e teve impacto sistémico na administração de terras.

O *draft* final do anteprojecto de revisão da Lei de Terras em Moçambique introduz o princípio da publicidade, estabelecendo que todo o cidadão tem o direito de conhecer a situação geral das terras integradas no Fundo Estatal de Terras, incluindo a sua localização, a situação económico-jurídica, sua classificação e regime de dominialidade. A legislação permite que se passe do reconhecimento à visibilidade nacional. Este passo tem vantagens e inconvenientes semelhantes ao reconhecimento, com responsabilidades para o Estado e perda de privacidade para o utilizador.

Neste Destaques Rural, analisamos os desafios e oportunidades da implementação do princípio da publicidade no contexto moçambicano. O acesso público a informação cadastral num contexto de qualidade desigual e fragmentação institucional requer prudência, mas torna-se conveniente para a segurança jurídica e confiança pública. As experiências anteriores de Moçambique e de outros países recomendam uma abertura faseada, das camadas de menor risco e menor escala para as de maior exposição dos direitos privados, com participação ampla dos utilizadores e da sociedade, para moldar e validar a atitude da administração pública.

Palavras-chave: cadastro; acesso à informação; transparência; segurança de posse da terra.

## 1. INTRODUÇÃO

Um dos aspectos principais da Lei 19/97 de 1 de Outubro, Lei de Terras, é a definição das formas de aquisição do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT). O seu Artigo 12 estabelece que o direito de uso e aproveitamento da terra pode ser adquirido por: i) ocupação por pessoas singulares e comunidades locais segundo normas e práticas costumeiras; ii) ocupação de boa-fé durante pelo menos dez anos; e iii) autorização formal. Este artigo consagra a centralidade dos direitos adquiridos por ocupação - i) e ii) - e a relevância das práticas costumeiras, desde que compatíveis com a Constituição. A lei destaca também o papel central da participação e consultas públicas em todas as fases da aquisição de direitos sobre a terra.

O processo de revisão da lei em vigor teve início em 2020 por iniciativa do Presidente da República e por recomendação do IX Fórum de Consulta sobre Terras (FCT), de Novembro de 2017. Constituiu um dos seus principais objectivos a consolidação de ganhos e direitos. No X FCT, realizado em Abril de 2025, foi levada à discussão pública a proposta de revisão da lei em vigor. A proposta de adopção do princípio da publicidade, patente no anteprojecto de revisão da lei de Terras, tem motivações similares: enquanto o reconhecimento reforça a protecção contra aquisição forçada e a expropriação de terras supostamente não ocupadas ou devolutas, a publicidade reforça a protecção contra a captura e os jogos legais que se aproveitam de assimetrias de informação.

A publicidade torna-se uma obrigação do Estado, cobrindo, entre outros elementos, a situação económico-jurídica das terras, o regime de dominialidade, a localização geográfica, a classificação rural ou urbana e a classificação em função de critérios de uso e aptidão. Determina, ainda, que cabe à entidade nacional responsável pela administração e gestão de terras preparar e veicular estes dados através de meios formais, e que todas as entidades sectoriais, territoriais e autárquicas têm obrigação especial de fornecer a informação necessária, mas não contempla a voluntariedade de o utilizador prestar tal informação.

Assume-se que direitos reconhecidos por ocupação ou por autorização formal tornam-se mais protegidos quando a informação sobre a sua existência e características é publicitada de forma acessível e verificável. A participação do utilizador, ou de entidades por eles reconhecidas, no processo da publicitação tem a vantagem de maior legitimização e fiabilidade, mas pode também gerar conflitos e insegurança que poderiam ser adiados. Em Moçambique, casos de conflito entre empresas e comunidades em Nampula e Niassa (Bande & Jossai, 2021; Tovele, 2023), por exemplo, evidenciam que a opacidade cadastral, por vezes resultante de sobreposição de DUATs, prolonga conflitos, encarece soluções e fragiliza a legitimidade do Estado, enquanto a publicidade faseada e acompanhada de mediação pode prevenir e resolver disputas.

O desafio para Moçambique é, por isso, duplo. Por um lado, há uma obrigação legal e política de avançar na direcção da publicidade, em conformidade com o novo Artigo 12<sup>1</sup>. Por outro, há uma responsabilidade técnica e institucional de assegurar que a informação publicitada é suficientemente fiável e precisa para não agravar conflitos nem descredibilizar o Estado. Uma abordagem faseada, que combine reforço interno do Sistema de Gestão de Informação sobre Terras (SIGIT), reconciliação com o Numerador, que é uma lista sequencial de direitos adjudicados numerados por ordem de registo, integração progressiva de outras fontes e comunicação clara sobre o alcance e os limites da informação divulgada, surge como a via mais prudente.

As secções seguintes pretendem mostrar que existem vantagens num processo de implementação faseada do princípio da publicidade, legitimada pela participação social e prestação voluntária de informação, que reforce a confiança dos cidadãos na administração pública. A secção seguinte faz uma breve revisão de literatura e comparação de posições adoptadas internacional e regionalmente e alternativas de solução. Segue-se uma resenha do contexto de registo cadastral em Moçambique, seguida de uma discussão que precede as recomendações neste Destaque Rural.

## 2. TRANSPARÊNCIA, RISCO E QUALIDADE DE DADOS: EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS COMPARADAS

A literatura internacional sobre governação fundiária aponta que a transparência e o acesso público à informação cadastral tendem a reduzir oportunidades de corrupção, a aumentar a previsibilidade para investidores e a reforçar a confiança das comunidades no Estado. Países que disponibilizam portais públicos de informação fundiária, com mecanismos de pesquisa por parcela, localização ou tipo de direito, registam, em geral,

---

<sup>1</sup> Artigo 12  
(Publicidade)

O Fundo Estatal de Terras é orientado pelo princípio da publicidade que se consubstancia no direito de todo o cidadão conhecer a situação geral das terras integradas no fundo, nomeadamente:  
situação económico-jurídica das terras, sejam terras concedidas por autorização pela entidade estatal competente, adquiridas segundo as normas e práticas costumeiras ou por ocupação de boa-fé;  
regime de dominialidade;  
localização geográfica e espacial dentro do território nacional, seja terrestre, marítimo ou aéreo;  
classificação em terra rural ou urbana;  
classificação em função de critérios de uso social, de fertilidade do solo, de aptidão para o fomento pecuário, de aptidão para o fomento da pesca, da piscicultura e aquacultura, de presença de manchas florestais, de reservas hídricas, de fauna e de flora, de zonas de exploração mineira, de aproveitamento turístico, entre outros.

Cabe à entidade nacional responsável pela administração e gestão de terra preparar e veicular junto do público os dados e informação sobre terras, referidos no número anterior, através do Boletim da República e outros meios formais.

Todas as entidades sectoriais, territoriais e autárquicas são especialmente obrigadas à prestação de informação e dados requeridos, para o cumprimento do previsto no presente artigo.

**NOTA:** Deve ser tomado em conta que esta redacção resulta do processo de consulta pública e do X Fórum de Consulta de Terras, de Abril de 2025, que pode, ou não, ser modificado ao longo do processo legislativo.

maior previsibilidade e menor opacidade nos processos de atribuição de direitos. De acordo com a Federação Internacional de Geómetras (FIG), “[...] *Os dados têm frequentemente grande importância jurídica, social e económica. Por isso, a informação deve ser acessível e o Registo deve ser aberto ao público em geral* [sendo] *necessário estabelecer um equilíbrio entre o acesso aberto à informação e a protecção dos interesses individuais*. (FIG, 1998, p. 12 em «6.10 Acesso a dados fiáveis»).

Contudo, a publicidade de dados cadastrais num contexto em que a cobertura é incompleta, a actualização é irregular e a harmonização entre sistemas é limitada pode gerar efeitos indesejados. A divulgação de registos desactualizados ou inconsistentes pode legitimar erros, alimentar disputas entre titulares formais e ocupantes de facto, ou expor fragilidades institucionais. A abertura de um sistema ainda em consolidação, sem um mínimo de saneamento prévio, pode aumentar a litigância e a contestação pública.

A experiência de outros países africanos oferece elementos úteis para pensar a implementação do princípio da publicidade em Moçambique. O quadro a seguir sintetiza alguns aspectos relevantes das experiências do Gana, do Ruanda, da Etiópia, da Tanzânia, da Libéria e de Moçambique, com base em relatórios e repositórios. Com apoio da FAO e USAID (<https://landportal.org/>, <https://tenuresecurity.org/>) e das respectivas instituições nacionais de administração de terras (e ainda Alden Wily, 2018; Ghebru, 2021; Ochieng, 2020) é possível montar um quadro comparativo (Quadro 1).

Quadro 1 - O princípio da publicidade noutros países africanos

<b>País</b>	<b>Digitalização cadastral</b>	<b>Acesso público</b>	<b>Integração de dados locais</b>	<b>Base legal da publicidade</b>	<b>Notas principais</b>
Gana	Avançada em áreas urbanas e projectos apoiados	Limitação por procedimentos administrativos e cobrança de taxas	Limitada, sobretudo em projectos específicos	Não existe obrigação explícita de publicidade	Ênfase em eficiência administrativa e melhoria de serviços
Ruanda	Cadastro LAIS ( <i>Land Administration Information System</i> ) consolidado, com identificadores únicos de parcelas	Acesso parcial, com controlo sobre dados detalhados	Integração em processos de regularização e titulação	Regime definido em legislação sectorial e regulamentos	Foco em segurança jurídica e gestão centralizada
Etiópia	Certificação rural em expansão e sistemas de administração fundiária	Acesso restrito, com forte controlo estatal	Mínima integração formal, apesar de iniciativas locais	Legislação orientada para formalização, não para publicidade	Prioridade na formalização de direitos rurais

País	Digitalização cadastral	Acesso público	Integração de dados locais	Base legal da publicidade	Notas principais
Tanzânia	ILMIS em desenvolvimento, integração gradual de registos	Acesso limitado, dependente de pedidos formais	Integração pontual em projectos de planeamento	Legislação dispersa, sem regime robusto de publicidade	Desafios de capacidade e coordenação institucional
Libéria	Reformas em curso e criação da Liberia Land Authority	Acesso incipiente, com compromissos de transparência	Reconhecimento crescente de direitos comunitários, integração ainda limitada	Compromissos no âmbito da Open Government Partnership, não vinculativos	Sensibilidade política em torno de concessões passadas
Moçambique	SIGIT em consolidação, com cobertura e qualidade desiguais	Acesso público ainda não implementado	Existência de múltiplas bases de dados sectoriais e administrativas	Princípio da publicidade consagrado na revisão da Lei de Terras	Coexistência de sistemas oficiais e não-oficiais; necessidade de prudência na abertura

Fonte: Elaborado pelo autor, verificação e triangulação de três plataformas de AI

A comparação mostra que a digitalização cadastral não implica, por si só, publicidade ampla. Em muitos casos, a prioridade foi a eficiência administrativa e a segurança jurídica, com acesso público limitado ou mediado por procedimentos formais. A existência de uma base legal explícita para a publicidade, como a que resulta do novo Artigo 12 em Moçambique, é uma vantagem, mas a sua implementação depende de capacidade técnica, coordenação institucional e escolhas políticas.

### 3. O CONTEXTO INSTITUCIONAL ACTUAL EM MOÇAMBIQUE

#### 3.1. O sistema oficial

O SIGIT é o sistema oficial de gestão de informação de terras em Moçambique, herdeiro distante do LIMS, sigla em língua Inglesa do Sistema de Gestão de Informação de Terras, dos anos 1990, mas estruturado e alinhado com a Lei de Terras e o Modelo de Domínio da Administração de Terras (*LADM*, ISO19152:2012→ISO19152-1:2024) sob responsabilidade da Direcção Nacional de Terras e Desenvolvimento Territorial (DNTDT, que já foi DINAGECA, DNTF, DINAT), no âmbito do Ministério da Agricultura, Ambiente e Pescas (MAAP, que já foi MingAg, MAP, MADER, MITADER). O SIGIT não é, portanto, nem único, nem uma folha em branco onde se podem colar quaisquer ideias novas, apresentando oportunidades, mas também desafios (Balas *et al.*, 2018). Foi construído ao longo de anos, integrando e ajustando contextos. Este sistema agrega dados sobre processos de DUAT, delimitações e demarcações, e registos provenientes de serviços provinciais, de execução própria ou de prestadores de serviço. A sua principal limitação

é a falta de actualização e recurso sistemático. A sua consolidação é necessária para a implementação do princípio da publicidade, uma vez que constitui a principal fonte de informação cadastral oficial, qualquer que seja o ritmo e os limites a adoptar.

O Numerador funciona como mecanismo administrativo de atribuição sequencial de números a processos e parcelas e é muitas vezes a base de estatísticas de adjudicação de terras. Embora não seja um sistema cadastral autónomo, a sua coexistência com o SIGIT levanta desafios de harmonização, sobretudo quando registos em papel e bases de dados locais não estão plenamente integrados no sistema nacional. A reconciliação entre o Numerador, mapas cadastrais e o SIGIT é um passo importante para evitar divergências que possam ser amplificadas pela publicidade dos dados – ou, quando não actualizado, serve exactamente para agravar inconsistências, por exemplo, mantendo “activos” direitos já extintos.

### 3.2. Sistemas não oficiais

Para além destes sistemas oficiais, existem outras bases de dados e iniciativas sectoriais que contêm informação territorial relevante, incluindo registos de concessões, áreas protegidas, infra-estruturas e projectos específicos. Entre 2005 e 2010, no espírito do cadastro adaptado aos propósitos (“*fit-for-purpose*” ou *FFP*) (Enemark, 2009, 2010) e no auge da promoção do Modelo de Domínios de Posse de Terra Social (*STDM* sigla na língua inglesa) desenvolvido pela Rede Global de Ferramentas Fundiárias (GLTN - *Global Land Tool Network*) (Augustinus *et al.*, 2006) e das Directrizes Voluntárias sobre a Posse de Terras (VGGT) (FAO, 2012) foram ensaiados e desenvolvidos diversos sistemas de registo de terras, geralmente baseados em plataformas de acesso aberto, como o SOLA da FAO (Soluções de Administração Aberta de Terras, da Organização para Agricultura e Alimentação) (FAO, 2006), Cadasta (Cadasta.org, 2025), entre outros (GODAN, 2018; Lengoiboni *et al.*, 2018). Em Moçambique, ganhou proeminência o conjunto de ferramentas CaVaTeCo - Cadeia de Valor de Terras Comunitárias (Norfolk, 2017). O sistema emprega ferramentas, como ODK e Landano, e integra três plataformas: PRIMATerra, de primeiro registo, SIDICA, de manutenção de informação cadastral, e MAPEAR, de mapeamento de recursos naturais, com algumas iniciativas de utilização de tecnologia “*blockchain*”. Uma tentativa de integração com o sistema formal foi feita com a plataforma Madico, de mapeamento de delimitações comunitárias, mas o seu acesso não é amplamente utilizado. Permanece uma animosidade entre os sistemas oficial e não-oficiais.

Além destas plataformas sociais e sem fins lucrativos, existem também registos de operadores imobiliários, como Pam Golding Properties (<https://www.pamgolding.co.mz/>) e mais vendas (<https://www.maisvendas.co.mz/>), entre outros, e grupos de redes sociais dedicadas a transferências comerciais de direitos de uso da terra.

Todas estas plataformas contêm informações que podem contribuir ou restringir a informação aberta sobre cadastro e direitos de posse de terra.

Um levantamento sistemático (Pinheiro *et al.*, 2023) mostra que a informação fundiária disponível ao público permanece dispersa entre múltiplas entidades, com níveis distintos de actualização e acessibilidade, evidenciando que a implementação do princípio da publicidade exigirá, não apenas, abertura de dados, mas também, um esforço prévio de harmonização, normalização e clarificação institucional. O Quadro 3 compara a evolução de sistemas de cadastro em Moçambique e seu potencial para cadastro massivo.

Quadro 3 - Comparação dos sistemas de cadastro mais utilizados em Moçambique

<b>Característica / Sistema</b>	<b>LIMS (1990-2000)</b>	<b>SiGIT (2010-Presente)</b>	<b>CAVATECO (2015-Presente)</b>
Objectivo Principal	Transição papel-digital (Cadastro Alfanumérico).	Gestão oficial e centralizada do Estado (DUATs).	Delimitação comunitária e regularização massiva.
Abordagem de Dados	Rígida: Focada em concessões comerciais.	Sistémica: Alinhada ao padrão ISO 19152 (LADM).	Flexível: Baseada no STDM (Social Tenure).
Base Tecnológica	MS Access / SQL Server / ArcView 3. x.	PostgreSQL (PostGIS) / ArcGIS Enterprise. Geo ODK.	ODK / SiDiCa / Blockchain (Cardano).
Arquitectura	Desktop / Standalone.	Web-based (Centralizada).	Híbrida (Mobile-Cloud-Blockchain).
Conectividade	Offline (Sincronização manual por CDs).	Online em tempo real (VPN Ministerial).	Híbrida (Captura offline, sync na nuvem).
Componente GIS	Shapefiles isolados (CAD/GIS antigo).	Geodatabase (Validado topologicamente).	Imagem de Satélite + Bluetooth GPS + ODK.
Unidade Espacial	Parcelas geométricas simples.	Polígonos validados com rigor legal.	Pontos, linhas e "fronteiras sociais" (Fuzzy).
Objectivo Legal	Focado em DUATs Individuais.	Integração de Títulos e Delimitações.	Reconhecimento de Direitos Consuetudinários.
Interoperabilidade	Nula (Sistema isolado).	Alta (Prepara conexão com Finanças/Registo Predial).	Alta (Exporta para SiGIT e Blockchain).
Participação Pública	Inexistente; processo técnico-administrativo fechado.	Consultiva; participação ocorre por processos formais de delimitação. Depende do cumprimento da metodologia oficial que prevê participação.	Alta; metodologias participativas (mapeamento comunitário, validação pública, assembleias).
Acessibilidade ao Público	Restrita; dados não disponíveis ao cidadão comum.	Moderada; acesso condicionado por regras institucionais e pedidos formais.	Alta; dados comunitários e <i>outputs</i> simplificados acessíveis localmente e exportáveis para plataformas abertas.

Fonte: Elaborado pelo autor, verificação e triangulação de três plataformas de AI

Deve haver prudência na adopção da tecnologia blockchain, já que, embora garanta a integridade dos registos, não substitui nem resolve problemas de identidade e qualidade de dados, não substitui processos de reconhecimento de direitos, não elimina conflitos fundiários e não dispensa instituições fortes, podendo até tornar mais difícil qualquer correcção necessária (Shuaib *et al.*, 2022). No contexto do novo Artigo 12, a blockchain

pode ser considerada como uma tecnologia complementar, que reforça o princípio da publicidade ao garantir que a informação publicitada não é alterada sem rasto. A sua eventual adopção deve ser ponderada, faseada e subordinada a um quadro institucional claro, em que o SIGIT permanece como cadastro oficial e a DNTDT mantém a responsabilidade pela exactidão e actualização dos dados. A experiência do Gana recomenda que adopção da tecnologia blockchain e o seu funcionamento enfrentem e se adaptem aos elementos socioculturais do regime costumeiro de terras (Ameyaw & de Vries, 2023, p. 12).

### **3.3. A publicidade é boa ou é má?**

A opacidade na administração de terras em Moçambique não deve ser interpretada meramente como insuficiência técnica ou falta de capacidade institucional; ela é, muitas vezes, uma característica funcional de sistemas de governação que favorecem a acumulação por elites e a demissão das responsabilidades do Estado a favor dos representantes das classes mais ricas e do mercado (Moyo, 2005). Cabe, então, perguntar quem ganha e quem perde com a transparência ou opacidade dos actos públicos de administração de terras? No contexto da economia política da terra, o controlo sobre a informação geográfica e jurídica é uma forma de poder. Se a “verdade geográfica” é monopolizada, o “vazio cadastral” permite identificar erradamente terras disponíveis, tema também tratado na revisão da legislação. Quando os limites de uma comunidade, de uma concessão mineira ou de uma área protegida não são públicos e acessíveis de forma gratuita e simplificada, aumenta-se a assimetria em qualquer negociação ou processo participativo. A publicidade ajuda a repor o equilíbrio. Quando são conhecidos, informam interessados onde e de quem explorar interesses individuais que comprometem interesses sociais.

A publicidade torna os potenciais “alvos” visíveis, permitindo que actores de má-fé concentrem os seus esforços na identificação de pontos fracos que possibilitem a captura, ainda que temporária, de direitos alheios. Também facilita negociações localizadas que, podendo ser vantajosas para alguns, podem ser penalizantes para outros, sobretudo em contextos de tensões intrafamiliares, ao permitir transferências fora da supervisão estatal.

Foucault mostra que soberania, disciplina e governo não se substituem, mas coexistem como racionalidades que operam sobre a população através de diferentes formas de controlo (Foucault, 1994, p. 219). Neste quadro, tanto a privacidade fundiária como a publicidade cadastral funcionam como tecnologias políticas que modulam o acesso à informação territorial e, assim, a capacidade de orientar comportamentos, decisões e reivindicações. A gestão da visibilidade — decidir o que é mostrado, a quem e com que finalidade — torna-se um instrumento central de administração da população. Importa reconhecer que o Estado, pela sua capacidade de produzir, integrar e interpretar dados, detém sempre uma vantagem estrutural face aos cidadãos. A visibilidade não é, por si só, opressiva, nem a transparência é automaticamente democrática ou emancipatória;

ambas são formas de controlo que reorganizam, em vez de eliminar, as relações de poder.

Diversa literatura realça a importância da literacia fundiária e cadastral na segurança de posse. Estudos e inquéritos em Moçambique incluem amiúde a pergunta “conhece a lei de terras?” com respostas díspares. Ainda durante a fase de divulgação da Lei 19/1997, de 1 de Outubro, Lei de Terras, verificou-se que o conhecimento da legislação de terras e ambiente era fraco (ORAM, 2006) e, depois de projectos de regularização sistemática, as melhorias foram medíocres (Cavane *et al.*, 2014). À mesma conclusão chegaram outros actores poucos anos mais tarde (Ghebru, 2015; Pitoro, 2017) e propostas recentes de intervenção continuam a considerar a literacia legal uma prioridade (Cabral *et al.*, 2022).

Alguns autores defendem a participação pública na própria montagem do cadastro através de processos de mapeamento público, podendo até criar-se um contra-cadastro quando a informação seja incompleta ou errada. Esta prática, adoptada com sucesso em vários países em casos de crises ambientais, sociopolíticas ou sanitárias (Kent & Specht, 2023), pode ser estendida a uma prática de cadastro participativo ou popular (Duggan & Gutiérrez-Ujaque, 2025). Mas caberá, em última instância, às instituições de administração da justiça dirimir dúvidas e dar solução definitiva aos conflitos, sendo depositária e não necessariamente definidora da “verdade espacial” ou “verdade cadastral”.

### 3.4. Limites e pressupostos centrais

O elemento central é a escolha, pelo governo, do modo como pretende governar, em função dos seus recursos e do seu compromisso efectivo com a melhoria da vida dos cidadãos, considerando que não existem medidas neutras, que há ganhadores e perdedores. É a partir desta escolha que irá emergir a primeira recomendação: o Estado quer ser o único “dono” da informação ou apenas o seu fiel depositário? Tem capacidade técnica, institucional e financeira para assumir esse papel? E como se posiciona nos exercícios de litigação estratégica destinados a prevenir conflitos e tensões sociais que podem resultar da publicidade não filtrada ou não autorizada dos direitos? A analogia é simples: o Estado emite passaportes e documentos de identificação; não são secretos, mas também não são objecto de publicidade intencional. A gestão da informação territorial exige o mesmo tipo de ponderação — não sobre segredo ou transparência em abstracto, mas sobre que modelo de governo e controlo serve melhor o interesse público e reduz riscos sociais.

Uma atitude menos pensada pode fazer recuar o processo. Entre 2002 e 2004, o Ministério da Agricultura adoptou uma estratégia de maior pressão pública sobre titulares de DUAT em incumprimento. Um anúncio no jornal *notícias*, cerca de 2003, listava governantes em dívida de taxas de terra. A medida, embora pontual, ilustra a forma como a visibilidade pode ser mobilizada como instrumento de controlo político e administrativo e, simultaneamente, prejudicar tomadas de posição políticas posteriores,

orientadas para maior abertura. O caso mostra que, sem normas claras sobre o que, como e a quem divulgar, a publicidade pode ser instrumentalizada, em vez de servir ao interesse público geral.

### Opções de abertura faseada

A partir da experiência internacional e do contexto moçambicano, podem ser identificados vários modelos de abertura faseada da informação cadastral das camadas de informação de menor risco, isto é, já auditadas e confirmadas, para as de maior risco, isto é, com informações menos confiáveis. O quadro a seguir sintetiza alguns desses modelos.

Quadro 2 - Opções para a promoção do acesso público a informação cadastral em Moçambique

Opções	Descrição	Vantagens	Riscos	Exemplos internacionais
Publicidade parcial inicial	Publicação de camadas de baixo risco (limites administrativos, áreas protegidas, infra-estruturas públicas)	Reduz risco de conflito; permite testar sistemas e processos	Percepção de lentidão ou falta de transparência plena	Ruanda, Tanzânia
Publicidade por eventos	Publicação de alterações relevantes (emissão, renovação, transmissão de direitos)	Transparência dinâmica; facilita auditoria de processos	Requer sistemas robustos e registos bem estruturados	Geórgia (projectos-piloto)
Publicidade com validação participativa	Integração de informação local em processos de validação antes da publicidade	Reforça legitimidade social; ajuda a corrigir erros	Complexidade operacional; necessidade de mediação institucional	Libéria (projectos em áreas comunitárias)
Publicidade plena após saneamento	Abertura ampla após auditoria e reconciliação de dados	Reduz risco de conflitos baseados em erros de registo	Exige tempo, recursos e forte coordenação institucional	Nenhum caso africano consolidado

Fonte: Elaborado pelo autor, verificação e triangulação de três plataformas de AI

Para Moçambique, um modelo que combine publicidade parcial inicial, validação participativa e evolução gradual para níveis mais amplos de acesso parece mais adequado do que uma abertura imediata e total. Este modelo é compatível com o novo Artigo 12, desde que exista um plano claro e transparente de progressão.

#### 4. DISCUSSÃO E RECOMENDAÇÕES

A implementação do princípio da publicidade no cadastro de terras em Moçambique exige um conjunto de decisões estratégicas e operacionais coerentes com o novo Artigo 12, com a capacidade institucional existente e com as experiências internacionais.

Em primeiro lugar, é necessária uma decisão política: se o cadastro, sendo liderado e financiado pelo orçamento de Estado, pode ou não ter colaboração externa ao Estado.

Em segundo lugar, recomenda-se que seja concebido e aprovado, um projecto de Acesso Público Faseado à Informação do Cadastro Nacional de Terras, dentro da DNTDT, financiado por fundos do orçamento de Estado, com objectivos, fases, metas e indicadores claros. Este projecto deve definir uma trajectória explícita de evolução, desde a publicidade de camadas de baixo risco até níveis mais amplos de acesso, articulando-se com o princípio da publicidade consagrado na revisão da Lei de Terras.

Em terceiro lugar, é recomendável a realização de uma auditoria técnica e institucional ao SIGIT e aos registos provinciais, incluindo a análise da articulação com o Numerador. Esta auditoria deve identificar lacunas geográficas, inconsistências de dados, duplicações e divergências, servindo de base para um plano de saneamento de dados que permita reduzir o risco de conflitos associados à publicidade.

Em quarto lugar, deve ser desenvolvido um portal nacional de informação fundiária, que constitua o principal meio de concretização prática do princípio da publicidade, para além do Boletim da República. Numa fase inicial, este portal pode concentrar-se em camadas de informação de menor risco, como limites administrativos, áreas protegidas e infra-estruturas públicas, evoluindo, gradualmente, para a inclusão de informação sobre DUAT e outros direitos, à medida que a qualidade dos dados for assegurada.

Em quinto lugar, devem ser criados mecanismos de validação participativa, envolvendo comunidades, autoridades locais, organizações da sociedade civil e outros actores relevantes, para apoiar a correcção de erros e a actualização de informação antes e depois da publicidade. Neste contexto, podem ser utilizados dados provenientes de plataformas digitais de informação territorial, como ADE, MOZLand, o geoportal Madico e outras, bem como de outras iniciativas sociais e comerciais, desde que o seu uso seja acompanhado de uma declaração de não-compromisso, esclarecendo que a DNTDT não se vincula à exactidão desses dados e que estes são utilizados apenas como apoio à validação e reconciliação de informação.

Em sexto lugar, é importante adoptar normas de interoperabilidade entre o SIGIT, o Numerador e outros sistemas sectoriais relevantes, de modo a reduzir a fragmentação e a facilitar a circulação de informação entre entidades. A experiência de Moçambique que mostra que a interoperabilidade na integração de sistemas de informação fundiária é um factor crítico para a sustentabilidade de reformas e para a eficácia da publicidade.

Em sétimo lugar, recomenda-se o investimento em comunicação pública e capacitação institucional. A abertura faseada do cadastro deve ser acompanhada de campanhas de informação dirigidas a comunidades, operadores jurídicos, investidores e órgãos de comunicação social, explicando o significado do princípio da publicidade, o alcance da informação disponibilizada, os limites dos dados e os mecanismos de contestação e correcção.

## 5. CONCLUSÕES

A adopção do princípio da publicidade no novo Artigo 12 do anteprojecto da revisão da Lei de Terras pode representar uma oportunidade para reforçar a segurança jurídica, prevenir conflitos e consolidar a confiança pública na administração fundiária em Moçambique. A existência de um cadastro oficial em consolidação, como o SIGIT, e de mecanismos administrativos, como o Numerador, oferecem uma base sobre a qual se pode construir um sistema de informação fundiária mais transparente e acessível.

A experiência internacional sugere que a abertura faseada, apoiada em saneamento de dados, validação participativa e comunicação pública, é a abordagem adequada em contextos de sistemas cadastrais em desenvolvimento. A adopção de tecnologias complementares, como a blockchain, pode reforçar a integridade e a auditoria da informação publicitada, desde que não se confunda tecnologia com solução institucional.

O desafio para Moçambique não é apenas cumprir formalmente o novo Artigo 12, mas transformar a publicidade em prática efectiva de governação, em que cidadãos, comunidades, investidores e instituições públicas possam aceder à informação fiável sobre a terra, compreender o seu significado e utilizá-la para prevenir conflitos, planear investimentos e o desenvolvimento, e consolidar direitos. Um projecto de acesso público faseado à informação do Cadastro Nacional de Terras, ancorado na DNTDT e financiado por fundos do orçamento de Estado, pode ser o instrumento central para concretizar esta ambição.

## 6. REFERÊNCIAS

- ALDEN WILY, L. (2018). Collective Land Ownership in the 21st Century: Overview of Global Trends. *Land*, 7(2), 68. <https://doi.org/10.3390/land7020068>
- AMEYAW, P. D., & de Vries, W. T. (2023). Blockchain technology adaptation for land administration services: The importance of socio-cultural elements. *Land Use Policy*, 125, 106485. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106485>
- AUGUSTINUS, C., Lemmen, C., & Oosterom, P. V. (2006). *Social Tenure Domain Model Requirements from the Perspective of Pro-Poor Land Management*.
- BALAS, M., Joaquim, S., Almeirim, J., Carrilho, J., & Murta, J. (2018). SiGIT Land Information System and the Challenges Imposed by the Fit for Purpose Approach to Land Administration. *FIG Congress*.
- BANDE, A., & Jossai, E. (2021). *Corrupção no sector de terras no meio rural* (p. 33) [Investigativo]. CIP - Centro de Integridade Pública.
- CABRAL, L., Ou-chim, J., & Patriota, T. (2022). *Evaluation of SDC programme 'Advancing Land Use Rights and Natural Resource Benefits' (2010-22) Mozambique* [Evaluation]. SDC, IDS.
- CADASTA.org. (2025, abril 7). *Documenting Land Rights for Climate & Equity—Cadasta Foundation*. <https://cadasta.org/>
- CAVANE, E., German, L., Siteo, A., & Braga, C. (2014). *Sistematização das Experiências Da Iniciativa para Terras Comunitárias na Delimitação e Demarcação de Terras Comunitárias e Parcerias no Âmbito da Implementação da Lei de Terras* (p. 51) [Descritivo]. ITC / CEAGRE UEM-FAEF.
- DUGGAN, M., & Gutiérrez-Ujaque, D. (2025). Counter-mapping as praxis: Participation, pedagogy, and creativity. *Progress in Human Geography*, 49(6), 562–580. <https://doi.org/10.1177/03091325251348610>
- ENEMARK, S. (2009). *Land Administration and Cadastral Systems in support of Sustainable Land Governance*. 3rd LAND ADMINISTRATION FORUM FOR THE ASIA AND PACIFIC REGION.
- ENEMARK, S. (2010). From cadastre to land governance in support of the global agenda-the role of land professionals and FIG. *International Federation of Surveyors*. URL: [https://www.fig.net/resources/monthly\\_articles/2010/december\\_2010/december\\_2010\\_enemark.pdf](https://www.fig.net/resources/monthly_articles/2010/december_2010/december_2010_enemark.pdf).
- FAO. (2006). *SOLA | Governance of Tenure | Food and Agriculture Organization of the United Nations*. <https://www.fao.org/tenure/sola-suite/sola/en/>
- FAO. (2012). *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security*. FAO ; <https://openknowledge.fao.org/handle/20.500.14283/i2801e>
- FIG. (1998). *The FIG statement on the cadastre*. International Federation of Surveyors (FIG) Bureau.
- GHEBRU, H. (2015). Is There a Merit to the Continuum Tenure Approach? A Case of Demand for Land Rights Formulation in Rural Mozambique. *Agriculture in an Interconnected World*, 38. <https://doi.org/10.22004/ag.econ.211683>
- GHEBRU, H. (2021). *Revisiting land policy reforms in developing countries with a focus on Sub-Saharan Africa* (Vol. 24). Intl Food Policy Res Inst.

- GODAN. (2018). *OpenDataLandGODANAction\_0*. Land Portal Foundation. [https://landportal.org/sites/default/files/library/resources/OpenDataLandGODANAction\\_0.pdf](https://landportal.org/sites/default/files/library/resources/OpenDataLandGODANAction_0.pdf).[https://landportal.org/sites/default/files/library/resources/OpenDataLandGODANAction\\_0.pdf](https://landportal.org/sites/default/files/library/resources/OpenDataLandGODANAction_0.pdf)
- KENT, A. J., & Specht, D. (2023). *The Routledge Handbook of Geospatial Technologies and Society* (1.<sup>a</sup> ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780367855765>
- LENGOIBONI, M., Richter, C., & Zevenbergen, J. (2018). *An overview of initiatives to innovate land tenure recordation: 2011 to present*. 2018 WORLD BANK CONFERENCE ON LAND AND POVERTY, Washington DC, USA.
- MOYO, S. (2005). The land question and the peasantry in Southern Africa. *Politics and Social Movements in an Hegemonic World: Lessons for Africa, Asia and Latin America*, CLACSO Books, Buenos Aires.
- NORFOLK, S. (2017). *White Paper: The application of the Community Land Value Chain (CaVaTeCo) to land tenure formalisation processes in Mozambique*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.35322.90561>
- OCHIENG, C. (2020). Rethinking land reform in Africa: New ideas, opportunities and challenges. *Africa Development Bank Group*.
- ORAM. (2006). *Projecto da SADC de apoio a iniciativas de reformas da terra e agrária – ORAM – Relatório Nacional de Moçambique* [Relatório de Projecto]. ORAM.
- PINHEIRO, A., Norfolk, S., & Bayer, C.-T. (2023). *State of Land Information in Mozambique: An Open Data Assessment*. <https://landportal.org/library/resources/state-land-information-mozambique>
- PITORO, R. (2017). Explaining factors driving the demand for land use rights, risk of expropriation and land conflicts in Africa: Insights from rural and urban Mozambique. *International Journal of Agriculture, Environment and BioResearch*, 2(03), 102–126.
- SHUAIB, M., Hafizah Hassan, N., Usman, S., Alam, S., Bhatia, S., Koundal, D., Mashat, A., & Belay, A. (2022). Identity Model for Blockchain-Based Land Registry System: A Comparison. *Wireless Communications and Mobile Computing*, 2022(1), 5670714. <https://doi.org/10.1155/2022/5670714>
- TOVELE, A. (2023). *Responsabilidade social empresarial da Green Resources em Niassa: Será uma contribuição para o desenvolvimento comunitário?* (Brief N. 234; Destaques Rural).

Os conteúdos são da exclusiva responsabilidade dos autores, não vinculando, para qualquer efeito, o Observatório do Meio Rural nem os seus parceiros ou patrocinadores.

**E-mail:** [office@omrmz.org](mailto:office@omrmz.org)

**Endereço:** Rua Faustino Vanombe, nº 81, 1º Andar.  
Maputo – Moçambique