

LEGISLAÇÃO ATINENTE AO PLANEJAMENTO E GESTÃO DO SOLO URBANO EM MOÇAMBIQUE

LEGISLATION ABOUT THE PLANNING AND MANAGEMENT OF THE URBAN SOIL IN MOZAMBIQUE

LEGISLACIÓN RELATIVA AL PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DEL SUELO URBANO EN MOZAMBIQUE

Reginaldo Rodrigues Moreno MUACUVEIA¹

Resumo: O presente trabalho tem como objetivo analisar a sustentação legal que institui o planejamento e a gestão do solo urbano em Moçambique focando os planos de nível urbano. Para efeito, como principal procedimento metodológico se usou a análise descritiva da Lei do Ordenamento do Território - nº 19/2007, desdobrado e demonstrado no Decreto 60/2006 - Regulamento do Solo Urbano. Os resultados indicam que a legislação urbana agrega normas de uso do solo urbano complexas, por isso, se conclui que se verifica ineficiência na execução das atividades de planejamento e gestão urbana associada a escassez de recursos, apesar do seu desdobramento incorporar instrumentos essenciais que poderiam viabilizar a resolução de problemas da ocupação desordenada do solo urbano ao estabelecer diversas formas de uso e ocupação do solo urbano, apresenta um vazio, porque viabiliza a ocupação irregular do espaço urbano, exacerbando-se a partir da determinação patente na Constituição da República de Moçambique que prevê a concessão como direito de usuário automático da terra por ocupação de boa-fé, ocupação por mais de dez anos para uso habitacional mesmo com a ausência do porte de título de uso da terra.

Palavras-chaves: Política urbana; Solo urbano; Planejamento urbano; Assentamentos informais.

Abstract: The objective of this work is to analyze the legal support that establishes urban land planning and management in Mozambique, focusing on urban level plans. For this purpose, as the main methodological procedure, the descriptive analysis of the Law of Spatial Planning - no. 19/2007, deployed and demonstrated in Decree 60/2006 - Urban Soil Regulation was used. The results indicate that urban legislation adds complex urban land use standards, so it is concluded that there is inefficiency in the execution of planning and urban management activities associated with scarce resources, despite their deployment incorporate essential instruments that could make feasible the resolution of problems of the disordered occupation of the urban land when establishing different forms of use and occupation of the urban land, presents a void, because it makes possible the irregular occupation of the urban space, exacerbating itself from the determination clear in the Constitution of the Republic of Mozambique that provides for the granting of automatic land user rights by occupation in good faith, occupation for more than ten years for housing use even with the absence of possession of title land use.

Keywords: Urban policy; Urban only; Urban planning; Informal settlements.

Resumen: El presente trabajo tiene como objetivo analizar la sustentación legal que instituye la planificación y la gestión del suelo urbano en Mozambique enfocando los planes de nivel urbano. Para

¹ Docente da Universidade Pedagógica – Delegação de Nampula, Moçambique; Departamento de Ciências da Terra e Ambiente. Doutorando em Geografia, com ênfase na Análise e Planejamento do Espaço Urbano e Rural na Universidade Federal de Uberlândia/MG - Brasil.

efecto, como principal procedimiento metodológico se utilizó el análisis descriptivo de la Ley de Ordenación del Territorio - no 19/2007, desdoblado y demostrado en el Decreto 60/2006 - Reglamento del suelo urbano. Los resultados indican que la legislación urbana agrega normas de uso del suelo urbano complejas, por lo que se concluye que se verifica ineficiencia en la ejecución de las actividades de planificación y gestión urbana asociada a escasez de recursos, a pesar de su desdoblamiento incorporar instrumentos esenciales que podrían viabilizar la resolución de problemas de la ocupación desordenada del suelo urbano al establecer diversas formas de uso y ocupación del suelo urbano, presenta un vacío, porque viabiliza la ocupación irregular del espacio urbano, exacerbándose a partir de la determinación patente en la Constitución de la Republica de Mozambique que se prevé la concesión como derecho de usuario automático de la tierra por ocupación de buena fe, ocupación por más de diez años para uso habitacional incluso con la ausencia del porte de titulo de uso de la tierra.

Palabras claves: Política urbana; Suelo urbano; Planificación urbana; Asentamientos informales.

Introdução

Comumente os Estados instituem legislações sobre a questão do uso do solo urbano que constitui de certo modo um elemento que impulsiona a produção e reprodução do espaço urbano. Por essa razão Fernandes (2008) considera que legislação é a referência regularizadora dos campos de poder, cujo Estado é o depositário exclusivo da sua produção.

Portanto, por isso que ao se instituir as leis como do Ordenamento do Território que é referente à organização territorial ou produção do espaço urbano em Moçambique, o legislador (Estado) normalmente estabelece áreas que podem ser apropriadas para determinado uso ou de proteção recorrendo à está legislação.

Moçambique passou por um período colonial iniciado por volta de 1500, e teve o seu término em meados da década de 1970. Posteriormente a essa data o planejamento e gestão de cidades passou à tutela administrativa central do governo, especialmente na questão atinente às finanças. Vale sublinhar que em termos práticos, esse período que é pós-colonial herdou grande parte da estrutura gerencial dos colonizadores que até hoje ainda persiste.

Moçambique é um país que se localiza na costa oriental de África, entre as coordenadas 10° 27' e 26° 52' de latitude Sul e 30° 12' e 40° 51' de Longitude Leste. O país possui uma extensão territorial de 800.000 km², estendendo-se no sentido Norte-Sul, banhado pelo Oceano Índico, com cerca 2500 km de extensão costeira. Faz limite a Leste com Oceano Indico no Norte a Tanzânia, Malauí e Zâmbia, a Oeste o Zimbábue e a África do Sul, também no limite sul, juntamente com a Suazilândia (figura 1).

Administrativamente, o território moçambicano encontra-se repartido em 11 províncias, constituído 162 distritos, das quais 53 são cidades e vilas municipais, 419 Postos administrativos, e 1052 localidades, sendo a divisão que garante o funcionamento da estrutura político-administrativa e socioeconômica do país (INE, 2013).

Segundo critérios de regionalização físico-geográficos, históricos e socioeconômicos, as províncias se encontram distribuídas por três regiões nomeadamente: sul, centro e norte (tabela 1).

Figura 1. África: Localização Geográfica de Moçambique.



Fonte: <http://www.maplibrary.org/stacks/africa/mozambique.index.php>; Org. MUACUVEIA, R.R. M, 2017.

Tabela 1. Moçambique, dados gerais.

Região	Província	Superfície (Km ²)	População/ hab.	Nome da Capital
Sul	Maputo Cidade	602	1.271.569	Maputo
	Maputo província	25.709	1.098.846	Matola
	Gaza	75.709	1.362.174	Xai-Xai
	Inhambane	68.018	1.444.282	Inhambane
Centro	Sofala	68.018	1.715.557	Beira
	Zambézia	105.008	3.880.184	Quelimane
	Tete	100.724	1.593.258	Tete
Norte	Manica	68.615	1.400.415	Chomoio
	Nampula	81.606	3.861.347	Nampula
	Cabo Delgado	82.625	1.683.681	Pemba
	Niassa	129.055	1.055.482	Lichinga

Fonte: INE, 2008; Org. MUACUVEIA, R.R. M 2017.

Conforme ilustra a tabela 1, evidentemente que a província mais extensa do país é a do Niassa, com cerca de 130 mil km², pelo contrario, é a menos populosa. Portanto a província mais populosa do país é Zambézia, segue-se a de Nampula com mais de 3 milhões de habitantes.

Por outro lado, constata-se que a província menos extensa é a do Maputo Cidade com cerca de 600 km², é nela que se encontra a maior cidade do país, que ostenta o mesmo nome, a capital do país e corresponde atualmente a única área metropolitana que abrange as cidades de Maputo e Matola respectivamente.

A legislação atinente ao planejamento e gestão urbana em Moçambique abre possibilidades de análise e reestruturação da política e instrumentos de planejamento e gestão urbana que possam minimizar os impactos da ocupação desordenada do solo urbano nas

idades. Este artigo descreve a base legal que regula o ordenamento do território em Moçambique, com a visão focada no uso do solo urbano.

Cenário demográfico-urbano de Moçambique

De acordo com os dados de projeção da população feitos pelo Instituto Nacional de Estatística no ano de 2008, se estimava para 2017 uma população com cerca de 29 milhões de habitantes, dos quais cerca de 14 milhões habitantes do sexo masculino e 15 milhões de habitantes do sexo feminino, este número tende a crescer de forma vertiginosa (figura 2).

Figura 2. Gráfico da Evolução da População moçambicana desde 1951- 2015.



Fonte: Word Population Prospect, 2016.

De acordo com os dados do INE (2008) do total da população moçambicana, somente 6.203.035 habitantes vivem nas cidades, equivalente a cerca de 30% da população e o restante faz parte da população rural em 2007. Apesar de se verificar um aumento significativo da população urbana nas últimas três décadas, a população rural é muito superior que a urbana que tende a crescer substancialmente (tabela 2).

Tabela 2. População Urbana e Rural em Moçambique nos censos de 1997-2007.

População/ Ano	1997	Val. %	2007	Val. %	2017
Urbana	4.601.100	28.62%	6.203.035	30.21	*
Rural	11.474.608	71.38%	14.327.679	69.79	*
Total	16.075.708	100%	20.530.714	100%	*

* Dados preliminares do Censo 2017 ainda não foram disponibilizados oficialmente.

Fonte: Dados do Instituto Nacional de Estatística- INE (1998 e 2008).

Portanto, diante deste cenário, se verificou que as cidades moçambicanas foram crescendo e expandindo de forma acelerada e irregular, por meio de ocupações desordenadas, desprovidas de infraestruturas básicas e serviços urbanos como vias de acesso, saneamento básico no geral, áreas verdes e de lazer. Esta ideia encontra sustentação no Perfil do Setor Urbano em Moçambique de 2007 do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) que considera que:

Um terço de todos os moçambicanos, ou sete milhões de pessoas, moram em cidades. A maioria destes vive em residências informais, ou bairros informais. Muitos não têm acesso a água limpa, serviço de saúde pública, nem serviços básicos de saúde. Em Moçambique, o ensino primário é

obrigatório e gratuito, mas o trabalho doméstico, a gravidez precoce e doenças como HIV-SIDA malária muitas vezes impedem os mais vulneráveis de frequentar a escola (UN-HABITAT, 2007, p. 3).

Assim, a rápida urbanização, o crescimento e expansão da cidade pelos bairros periféricos não são acompanhados da implantação de infraestruturas e nenhum serviço básico. A migração campo – cidade outrora motivada pela guerra civil, atualmente é motivada pela falta de condições nas zonas rurais o que faz com que haja maior fluxo de populações do campo se deslocando para cidade a procura de melhores condições de vida, o que Araújo (2003, p. 171) considera que:

Os fluxos migratórios resultantes do êxodo rural que se tem feito sentir nos últimos anos, levam as cidades para uma “espiral de crescimento demográfico que tem sido classificado como “excessivo e incontrolado”. Mas esta “excessiva” e incontrolada” deve ser visto em função da falta de meios que permitam gerir o processo da formação de grandes concentrações humanas para onde se faz a transferência demográfica, econômica, social e cultural do meio rural. Esta escassez é agravada pela ausência de perspectivas e de políticas para o desenvolvimento urbano, fazendo-se este ao sabor do acaso e/ou de interesses particulares que, na quase totalidade das vezes, cria obstáculos a tudo que sejam ações de planejamento integrado que visem a melhoria das condições de vida da população em geral (ARAÚJO, 2003, p. 171).

Ainda devido a fluxos internos, constituem fatores que têm desafiado a administração pública urbana de modo a fazer, em face destas novas realidades de pensar e gerir a cidade, pois a velocidade da expansão e crescimento das ocupações informais dos loteamentos nas áreas urbanas constitui a principal ameaça a gestão urbana em Moçambique. Este crescimento não planejado se torna cada vez mais exacerbado, como refere Dinapot e Micoa (2006, p.8) que:

As condições nas áreas precárias e periurbanas foram sendo agravadas pela ausência de instrumentos de planejamento do uso do solo, sua execução e controle. Como resultado, a maior parte da população urbana passou a residir em áreas sem acesso adequado a infraestruturas básicas e equipamento social e em unidades habitacionais precárias, sem segurança de posse da terra. Estas áreas representavam 50% do total da área urbana em 1980, e a população nela residente perfazia 50% do total da população urbana (DINAPOT; MICOA, 2006, p.8).

As ocupações irregulares acontecem com frequência em espaços ociosos e degradados, áreas de declives acentuados, erodidas, bordas dos rios propensas a inundações, representando perigo eminente para a sustentabilidade das cidades em Moçambique.

São cada vez mais construídas habitações precárias em bairros de expansão informal, ampliando de forma exponencial cada vez mais os assentamentos urbanos desordenados, onde apenas uma pequena percentagem das áreas destes assentamentos é planejada e gerenciada, embora as populações, geralmente urbanas, tenham o conhecimento dos riscos que estão sujeitos ao fixarem suas moradias nessas áreas.

Um fator fundamental para o sucesso dos projetos de planejamento e gestão urbana seria a requalificação e o reconhecimento dos planos urbanísticos locais como o único instrumento capaz de resolver os problemas das cidades envolvendo diversos atores nesta atividade.

Todavia, em Moçambique, os instrumentos de gestão urbana são vistos como meros documentos informativos, sendo ineficazes, de acordo com a realidade de cada local, constituem instrumento de conflitos de posse de terra, que ao invés de buscar soluções, trazem problemas, prejudicando muitas vezes grande parcela da população pobre e desfavorecida, desconhecadora da legislação de terras.

A reduzida população que tem o conhecimento da legislação urbana em Moçambique faz parte dos indivíduos escolarizados e bem instruídos ou com um grau de escolaridade superior ou corresponde ao nível médio ou os que pertencem a associações de diferentes índoles. Apesar do triste cenário dos assentamentos informais, os gestores urbanos, no âmbito dos esforços visando ao combate à proliferação de ocupações desordenadas, poderiam ter um papel importante, desde que reconhecidos pela legislação.

Com a introdução da Lei das Autarquias Locais (Lei nº2, de 18 de Fevereiro de 1997), se estabeleceu um novo marco regimental no planeamento e gestão urbana e os gestores municipais são incumbidos da tarefa de gestão do uso e ocupação do solo urbano, bem como a implementação e do cumprimento da legislação urbana vigente. Isso faz parte do princípio da descentralização do poder em Moçambique como acrescenta Cistac (2001, p.22), que:

O conceito da descentralização administrativa está ligado a existência de pessoas coletivas territoriais, às quais são atribuídos certos interesses locais e que os seus órgãos estão dotados de autonomia, podendo atuar livremente no desempenho dos poderes legais apenas sujeitos a fiscalização da legalidade dos seus atos pelos tribunais (CISTAC, 2001, p.22).

Desta forma se pode considerar evidentemente que a lei das Autarquias Locais constitui uma forma de descentralização político-administrativa, pois a escolha é feita por meio de um sufrágio direto pelas populações locais e lhes são atribuídas certas competências sujeitas a um controle conjecturado nos termos da lei.

Segundo estimativas do crescimento demográfico de Moçambique, realizado em 2013, estima-se que em 2016, Moçambique teria uma população de cerca de 28 milhões. Estimativas do censo de 2007 davam conta que menos de 40% da população está concentrada nas cidades e o restante mais de 60% em áreas rurais, cujos centros de elevada concentração demográfica são as cidades de Maputo, Matola, Beira e Nampula, conforme a tabela 3.

Tabela 3. Evolução Demográfica da População Residente nos Principais Centros Urbanos de Moçambique desde 1970 à 2007.

Cidades/Anos	1970	1980	1991	1997	2007
Maputo	5.234	555.000	*	985.584	1.099.102
Matola	101.754	206.000	*	430.280	655.422
Beira	46.293	230.744	294.197	412.588	436.240
Nampula	23.072	156.185	232.670	314.965	477.900
Quelimane	10.522	62.174	145.398	153.187	192.876
Tete	4.549	47.000	94.369	104.832	152.909
Chimoio	*	74.372	105.818	177.608	238.976
Pemba	3.011	41.000	61.995	89.043	142.253
Xai-Xai	5.234	44.000	87.935	103.251	116.343
Inhambane	4.975	54.990	70.892	54.147	63.867
Lichinga	3.629	43.000	66.995	88.149	141.316

* Dados não encontrados

Fonte: Organização dos Autores, 2017, a partir da Compilação de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE, 1970/80/91/97 e 2007).

Em Moçambique, todos os centros urbanos municipais (cidades e vilas autárquicas) apresentam assentamentos urbanos desordenados nas áreas de expansão periférica que são denominados de “bairros suburbanos” e nenhum deles tem estado a resolver de forma satisfatória o planejamento e a gestão do solo urbano, conseqüentemente, o modelo precário de ocupação prevalece apresentando inúmeros problemas de difícil resolução.

Portanto, atualmente calcula-se que em território moçambicano um pouco mais de 70% da população urbana vive em assentamentos irregulares e informais, sem saneamento adequado e outros serviços básicos.

Mas, paradoxalmente, atualmente foi instituído o Imposto Predial Autárquico (IRPA) que é uma taxa que incide sobre o valor patrimonial dos prédios urbanos situados no território urbano da respectiva autarquia. É cobrado, aos titulares de direito a propriedade, previsto no Decreto Lei nº47. 611, de 28 de março de 1967.

Portanto, nem todos os proprietários são obrigados a pagar a taxa predial, sendo, portanto que estão isentos ao pagamento do IPRA:

- As associações humanitárias e outras entidades que sem intuito lucrativo, prossigam no território da autarquia com fins de assistência social, saúde pública educação, culto, cultura, desporto e recreação, caridade, beneficência, ou outra atividade de relevante interesse público, relativamente aos prédios afetos à realização desses fins;
- Os Estados estrangeiros que adquirem prédios para a instalação das suas representações diplomáticas ou consulares, no caso de reciprocidade de tratamento;
- A própria autarquia e qualquer dos seus serviços, ainda que personalizados relativamente aos prédios que integrem o respectivo património;
- As casas de construção precária e outras construções não definitivas, quando habitadas pelo respectivo proprietário (Decreto Lei nº47611, de 28 de março de 1967).

O IPRA é um imposto indireto e local, integrado no Sistema Tributário Autárquico (STA), que incide, objetivamente, sobre o valor patrimonial dos prédios situados no território da respectiva autarquia. Deste modo, em Moçambique, entende-se como prédio urbano, “toda a infraestrutura incorporada no solo urbano da Autarquia” (art.º 55 da Lei nº 1 de 16 de Janeiro de 2008, e art. nº 35 do Decreto nº 63 de 30 de Dezembro de 2008).

Considerando a crescente expansão urbana das cidades moçambicanas, uma grande atenção tem sido dada à problemática dos assentamentos informais, conseqüências da ocupação desordenada do solo urbano. Pode-se considerar que se iniciaram nos anos 1970 as primeiras ações atinentes à revitalização dos assentamentos informais de acordo com Estratégias de Intervenção para Melhoramento dos Assentamentos Informais em Moçambique, que previa o seguinte para a resolução dos problemas relacionados a ocupação desordenada do solo urbano no período colonial:

Para a resolução dos problemas da ocupação indisciplinada de zonas suburbanas, originada pelo constante afluxo da população rural à cidade, tem vindo a merecer especial atenção por parte da administração. Nisto, e por determinação de S. Exa. o Senhor Governador-geral, em reunião efetuada a 25 de Julho de 1970, e estando presentes os Excelentíssimos Senhores Secretário Provincial das Obras Públicas, Presidente da Câmara de Lourenço Marques e o Diretor, foi decidido iniciar-se o estudo de remodelação de uma zona precária, numa faixa compreendendo a Av. Craveiro Lopes 552, o Aeroporto e a Cidade de Cimento (MICOA-DINAPOT et al., 2006a, p. 15).

A questão da resolução dos problemas dos assentamentos informais teve a sua gênese no período colonial, surge como forma de segregação racial e socioeconômica, persistiu e se exacerbou continuamente, no período pós-independência (1975), com a expansão urbana em assentamentos desordenados e precários nos anos da década de 1980.

Posteriormente a questão dos assentamentos desordenados continuou a merecer atenção em diferentes momentos como forma de melhorar a situação deplorável, de acordo com Micoa-Dinapot et al. (2006) é assim que nascem vários projetos como:

- ✓ Programa de Promoção de Habitação Própria (PPHP), em 1987;
- ✓ Projeto de Reabilitação Urbana (PRU), em 1987, financiado pelo Banco Mundial;
- ✓ Projeto MOZ/91/010, com vista a assistir o Estado na formulação do Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano e Habitacional (PNDUH);
- ✓ Reestruturação dos Órgãos Locais, processo em curso desde 1991, apoiado pelo Banco Mundial, que financia o Projeto de Reestruturação dos Órgãos Locais (PROL) e Programa Nacional de Habitação Social (PNHS).

Enquadramento da Lei do Ordenamento do Território em Moçambique

Neste ponto é apresentada a legislação moçambicana aplicável ao uso do solo urbano, desde os comandos institucionais, regulamentos e posturas municipais. Um maior destaque é dado ao Decreto n.º 60/2006, de 26 de dezembro de 2006, Regulamento do Solo Urbano (RSU), por ser o desdobramento da Lei do Ordenamento do Território (LOT) e aborda com mais detalhes os instrumentos de planeamento e gestão urbana em Moçambique.

Entretanto, há outros instrumentos legais e normativos que estabelecem uma relação com o planeamento e gestão urbana, os quais, em conjunto, vêm preenchendo a lacuna causada pela inexistência de uma política mais abrangente de gestão urbana, com destaque para a:

- ✓ Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro, e o Diploma Ministerial n.º 29-A/2000, de 17 de Março.
- ✓ Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro de 1997, Lei das Autarquias Locais;
- ✓ Lei n.º 11/97, de 31 de Maio de 1997, Lei das Finanças e Patrimônio das autarquias locais;
- ✓ Decreto n.º 8/2003, de 18 de Fevereiro de 2003, Regulamento sobre a Gestão de Lixos Biomédicos;
- ✓ Decreto n.º 45/2004, Regulamento sobre o Processo de Avaliação de Impacto Ambiental;
- ✓ Decreto n.º 11/2006, de 15 de Junho de 2006, Regulamento sobre Inspeção Ambiental;
- ✓ Decreto n.º 13 /2006, de 15 de Junho de 2006, Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Sólidos;

O país carece de uma Política Nacional de Gestão Urbana que contemple de forma ampla as diversas questões que envolvem o gerenciamento de cidades. Entretanto, é importante salientar a criação do Ministério da Administração Estatal (MAE), é um órgão central do aparelho do Estado, responsável pela organização e desenvolvimento institucional da Administração Pública, direção da Função Pública, da Administração Local, e pela

organização dos sistemas de documentação, registro e arquivo do Estado, sendo sua atribuição “a promoção do fortalecimento e modernização da Administração Pública a todos os níveis”².

Como se pode ver o MAE engloba várias áreas desde gestão e administração do território, o desenvolvimento econômico local, preservação do ambiente, prevenção e combate às calamidades e coordenação de programas de desminagem, etc. Esta abrangência faz com que a gestão urbana seja tratada de forma genérica.

Há, ainda, decretos e instrumentos jurídicos para auxiliar os municípios na gestão do espaço urbano: Decreto de Uso do Solo Urbano, desdobrados em Plano de Estrutura Urbana (PEU), Plano Geral de Urbanização (PGU), Plano Pormenor (PP) o Plano Diretores Setoriais (Resíduos Sólidos; Meio ambiente, Infraestruturas, estradas, saúde, etc.); Código de Posturas Municipais, entre outras disposições legais a nível autárquico.

A constituição da República de Moçambique de 2004 introduz o território e urbanização em capítulos próprios, porém, garante o direito de todos os moçambicanos a uma habitação e urbanização no art. 91 que aborda acerca da Habitação e urbanização que prevê:

1 - Todos os cidadãos têm direito à habitação condigna, sendo dever do Estado, de acordo com o desenvolvimento econômico nacional, criar as adequadas condições institucionais, normativas e infraestruturais. 2 - Incumbe também ao Estado fomentar e apoiar as iniciativas das comunidades locais, autarquias locais e populações, estimulando a construção privada e cooperativa, bem como o acesso à casa própria. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA, 2004, p. 26).

Observa-se, dessa maneira, uma preocupação relacionada com habitação condigna e condições de urbanidade sustentável. Contudo, os temas específicos, sobre o planeamento e gestão urbana, não foram contemplados na Constituição da República.

Em 2006, o Governo aprovou a Resolução n.º 60 de 26 de dezembro de 2006 - o Regulamento do Solo Urbano. Da aplicação deste regulamento resultaram ações concretas para que o país, pela primeira vez, desse um passo importante na concretização de uma política urbana.

A LOT desdobrada no RSU apresenta dentro desta o planeamento e gestão dos espaços urbanos como prioridade de intervenção os assentamentos de ocupação desordenada, a partir de uma estratégia que consiste na descentralização de competência da gestão urbana nacional para provincial, desta para os distritos e dos distritos para os municípios, capacitando-os, concebendo planos que visem a melhorar os assentamentos urbanos irregulares e introduzir mecanismos para participação das comunidades no planeamento e gestão urbana.

Embora o RSU não estabeleça metas para a erradicação dos assentamentos informais nas cidades do país, propõe a criação e o gerenciamento de novas áreas de expansão urbana, que se caracterizam como novos assentamentos urbanos formais.

A Política Nacional de Habitação tem como objetivos facilitar progressivamente o acesso à habitação adequada para todos os estratos da população, promovendo uma urbanização, regularização e inserção através dos assentamentos informais às cidades e vilas por meio da introdução de mecanismos para a requalificação urbana. Sugere, em médios e longos prazos, a adoção de medidas que possam criar facilidades na provisão de habitação adequada e um ambiente de vida sã a um custo acessível para todos os grupos sociais.

Pode-se entender com isto que a política propõe a criação, aumento da produtividade e melhoria da qualidade na produção habitacional através de pequenas e médias

² Decreto Presidencial nº11/2000, de 28 de Junho.

empresas de construção civil que garantam infraestruturas básicas e de valorização dos assentamentos informais, eliminando deste modo, a ocupação desordenada. A Política abriu perspectiva também, para a constituição da promoção da habitação nas zonas urbanas e melhoramento dos assentamentos urbanos precários.

Em 2007, foi aprovada pela Assembleia da República a Lei do Ordenamento do Território, Lei n.º 19 de 18 de julho de 2007. Esta estipula as bases do sistema de ordenamento territorial em Moçambique, define as bases legais para a utilização de uso e aproveitamento de terras, gestão correta do solo urbano e seus componentes, com vista à materialização de um sistema de desenvolvimento urbano sustentável no país.

A LOT proíbe a venda de terras em Moçambique, salvo o que vier estabelecido em legislação específica por concessão, trespasse ou herança. Nela, define-se “Solo urbano como toda a área compreendida dentro do perímetro dos municípios, vilas e povoações (sedes de postos administrativos e localidades) legalmente instituídas” (MOÇAMBIQUE, 2007, p. 2).

O conceito de urbanização adotado no desdobramento da LOT é um conceito amplo que concebe “a urbanização como a transformação do solo urbano, através da provisão de infraestruturas, equipamentos e edificações que assegurem a fixação física das populações em condições de se beneficiarem de serviços de crescente nível e qualidade nos domínios da saúde, ensino, tráfego rodoviário, saneamento, comércio e lazer, entre outros” (Decreto n.º 60/2006).

Sendo a urbanização um processo irreversível e um fator determinante ou potencialmente determinante para a sustentabilidade, não podem ser vistos sob um olhar de indiferença.

A Lei das Autarquias locais (Lei n.º 2 de 18 de Fevereiro de 1997) assegura aos municípios a competência de busca de soluções para os problemas da urbanização através da elaboração de planos urbanísticos a nível local conferida por meio de autonomia quanto ao plano de desenvolvimento municipal, planos de ordenamento do território, assim como as regras respeitantes a urbanização e construção nos termos da lei (art. 43, n.º 3 linha ‘d’ do Decreto 60/2006).

A fim de fazer valer tais competências, os municípios contam com a cooperação do Estado e participação dos organismos da sociedade civil, tendo em vista proporcionar uma eficiência adequada na gestão urbana. Para compor a base do sistema de planeamento urbano e efetivar suas competências, são exigidos aos centros urbanos, conforme o artigo 13, n.º 2 o seguinte: “A elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial é de caráter obrigatório para os níveis distrital e autárquico” (Lei 19/2007). Portanto, em casos da não elaboração dos instrumentos urbanísticos no prazo estipulado pelo regulamento fixado se incorre a nulidade dos mesmos e sanções fixadas por lei.

Com os instrumentos normativos de planeamento e gestão urbanos estabelecidos por lei aplicada pelos municípios expressam sua autonomia administrativa para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, incluindo a reorganização da cidade. De acordo com o Decreto n.º 60/2006 estes englobam as parcelas ou lotes fisicamente demarcados, arruamentos com asfalto, drenagem de águas pluviais, abastecimento de água e energia elétrica domiciliária e zonas verdes completamente arborizadas, passadeiras públicas entre outras condições urbanas.

Desdobramentos da Lei do Ordenamento Territorial pelo Decreto n.º 60 de 26 de dezembro de 2006 - Regulamento do Solo Urbano.

Havendo necessidade de se definir o quadro legal moçambicano para executar o planeamento e a gestão urbana, foi aprovado em 2006, o Decreto n.º 60 de 15 de Julho de

2006, que corresponde ao Regulamento do Solo Urbano (RSU). Ficou na competência do Ministério da Administração Estatal e Função Pública e Ministério da Terra, Ambiente e Desenvolvimento Rural, aprovar as normas que se mostrem necessárias para assegurar a aplicação do regulamento urbano que é uma ferramenta legal indispensável para se promover uma adequada gestão do uso do solo urbano no país.

Trata o regulamento de estabelecer as diretrizes mínimas para que se equacione um dos mais graves problemas dos assentamentos urbanos desordenados em Moçambique. Pois as deficiências de planejamento e de gestão ainda são enormes e o caminho para que se chegue a condições urbanas sustentáveis em Moçambique, socialmente justas e economicamente viáveis em relação às condições urbanas ainda é bastante longo.

O decreto institui a regulamentação sobre a gestão do solo na área urbana em nível autárquico, dispondo sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão e planejamento urbano, incluídos, às responsabilidades do poder público e aos instrumentos de planejamento aplicáveis localmente, sujeitas à observância deste decreto as cidades e vilas municipais que apresenta definições, classifica a urbanização, apresenta o Plano de Estrutura Urbana, aponta as Infrações e penalidades.

Definições

No primeiro título da lei, estão incluídas, no capítulo I, disposições gerais sobre o objeto e o campo de aplicação do regulamento. Deve ser destacado que a lei direciona-se tanto ao setor público quanto aos empreendedores privados e a todos aqueles envolvidos, direta ou indiretamente, no planejamento e gestão ou gerenciamento do solo urbano.

Ainda no mesmo capítulo, tem-se um conjunto de definições a serem empregadas ao longo do texto. Entre a série de definições presentes no artigo 1, assim dispostas:

- a) *Comunidade local*: agrupamento de famílias ou indivíduos, vivendo numa circunscrição territorial de nível de localidade ou inferior, que visa a salvaguarda de interesses comuns através da proteção de áreas habitacionais, áreas agrícolas, sejam cultivadas ou em pousio, florestas, sítios de importância cultural, pastagens, fontes de água e áreas de expansão.
- b) *Desenvolvimento sustentável*: desenvolvimento baseado numa gestão ambiental que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer o equilíbrio do ambiente e a possibilidade das gerações futuras satisfazerem também as suas necessidades.
- c) *Instrumentos de ordenamento territorial*: elaborações reguladoras e normativas do uso do espaço nacional, urbano ou rural, vinculativos para as entidades públicas e para os cidadãos, conforme o seu âmbito e operacionalizados segundo o sistema de gestão territorial.
- d) *Ordenamento territorial*: conjunto de princípios, diretivas e regras que visam garantir a organização do espaço nacional através de um processo dinâmico, contínuo, flexível e participativo na busca do equilíbrio entre o Homem, o meio físico e os recursos naturais, com vista à promoção do desenvolvimento sustentável.
- e) *Planejamento territorial*: processo de elaboração dos planos que definem as formas espaciais da relação das pessoas com o seu meio físico e biológico, regulamentando os seus direitos e formas de uso e ocupação do espaço físico.
- f) *Plano de ordenamento territorial*: documento estratégico, informativo e ou normativo, que tem como objetivo essencial a produção de espaços ou parcelas territoriais socialmente úteis, estabelecido com base nos princípios e nas diretivas do ordenamento do território.

- g) *Sistema de gestão territorial*: quadro geral do âmbito das intervenções no território, operacionalizado através dos instrumentos de ordenamento territorial, hierarquizado aos níveis nacional, provincial, distrital e autárquico.
- h) *Solo rural*: parte do território nacional exterior aos perímetros dos municípios (cidades e vilas) e das povoações, legalmente instituída.
- i) *Solo urbano*: toda a área compreendida dentro do perímetro dos municípios, vilas e das povoações (sedes de postos administrativos e localidades), legalmente instituídas.
- j) *Território*: realidade espacial sobre a qual se exercem as interações sociais e as do Homem com o ambiente e que tem a sua extensão definida pelas fronteiras do país.

Esta lei omite definições de conceitos importantes aplicados ao planeamento e gestão urbana, entre outras que poderiam estar inclusas neste glossário como o próprio termo *urbanização*, *taxa de urbanização*, *área urbana*, *índice de urbanização*, *agentes imobiliários*, etc. que constam no desdobramento desta lei.

A lei não traz um artigo especificando os seus objetivos claramente definidos, mas apresenta em breve nota introdutória alguns objetivos implícitos: “O aproveitamento racional e sustentável dos recursos naturais; A preservação do equilíbrio ambiental; A promoção da coesão nacional; A valorização dos diversos potenciais de cada região; A promoção da qualidade de vida dos cidadãos; O equilíbrio entre a qualidade de vida nas zonas rurais e nas zonas urbanas; O melhoramento das condições de habitação, das infraestruturas e dos sistemas urbanos; A segurança das populações vulneráveis a calamidades naturais ou provocadas” (Lei nº 19/2007).

Contudo, entende-se que a promoção da qualidade de vida nas zonas urbanas, o melhoramento das condições de habitação, infraestruturas e sistema urbano, podem ser tomados como o objetivo síntese das disposições gerais trazidas pelo Decreto nº 60/2006. De forma direta ou indireta, a lei tem esse propósito como subjacente a praticamente todas as suas determinações.

O regulamento deveria trazer para seus objetivos, entre outros, a alocação de recursos através de parceiros locais, nacionais e internacionais com vista a desenvolver programas de intervenções urbanas de modo a minimizar os problemas dos assentamentos informais nas cidades moçambicanas. Desenvolvimento de sistema de planeamento e gestão urbana nos municípios voltados para a melhoria dos assentamentos urbanos informais.

Níveis de classificação da urbanização

No artigo 22 do Decreto 60/2006 consta os níveis de classificação da urbanização. E estabelecem-se os seguintes níveis:

a) A *urbanização Básica* é estabelecida quando na zona estão cumulativamente reunidas, pelo menos, as seguintes condições:

1. As parcelas ou lotes destinados aos diferentes usos fisicamente delimitados;
2. O traçado dos arruamentos é parte de uma malha de acessos que integra a circulação de automóveis com acesso pedestre a cada morador;
3. Existe fornecimento de água em quantidade e qualidade compatível com os usos através de fontes dispersas, nomeadamente fontanários públicos, poços ou furos;
4. Os arruamentos estão arborizados.

b) A *Urbanização Intermédia* é estabelecida quando na zona estão reunidas, as seguintes condições:

1. Parcelas destinadas a diferentes usos fisicamente delimitados;

2. Os arruamentos acabados com solos de boa qualidade estabilizados mecanicamente;
3. Existe um sistema a céu aberto para drenagem de águas pluviais;
4. O abastecimento de água é assegurado por uma rede com distribuição domiciliária;
5. O abastecimento de energia elétrica é assegurado por uma rede com distribuição domiciliária;
6. Os arruamentos e zonas verdes estão completamente arborizados.

c) A *urbanização Completa* é estabelecida quando na zona estão reunidas, as seguintes condições:

1. As parcelas ou talhões destinados aos diferentes usos estão fisicamente demarcados;
2. Os arruamentos são acabados com asfalto ou betão, sendo limitados por lancis;
3. A drenagem de águas pluviais é feita por rede apropriada;
4. O abastecimento de água é assegurado por uma rede com distribuição domiciliária;
5. O abastecimento de energia elétrica é assegurado por uma rede com distribuição domiciliária;
6. Os arruamentos e zonas verdes estão completamente arborizados;
7. Os passeios públicos são revestidos.

Todos estes níveis de urbanização descritos são levados em conta nos instrumentos urbanísticos locais, com destaque para o Plano de Estrutura Urbana (PEU).

Plano de Estrutura Urbana

A LOT e o seu desdobramento no Decreto nº 60/2006 faz referência aos instrumentos do regulamento urbano os seguintes: Plano de Estrutura Urbana (PEU), Planos Geral de Urbanização (PGU), Plano Parcial de Urbanização (PPU) e Plano Pormenor de Urbanização (PPU). No artigo 5, números 1, 2, 3 e 4 do Decreto nº 60/2006, destaca-se a abordagem sobre a caracterização dos planos de ordenamento das cidades, vilas e dos assentamentos humanos ou aglomerados populacionais. O texto, muito breve e geral, destaca a obrigação das entidades públicas que desenvolvem atividades relacionadas com a gestão do solo urbano na elaboração dos planos de ordenamento urbano sob sua gestão, que deve ser concebido, antes do início da sua atividade, cuja validade é de cinco anos.

O texto não traz normas sobre o gerenciamento urbano, nem impõe responsabilidades nesse sentido tanto ao poder público municipal em seus diferentes níveis, mas faz menção da obrigação de se elaborar o PEU para os municípios. No entanto, um PEU é fundamental por diagnosticar a situação do centro urbano em relação aos seus aspectos físicos naturais e socioeconômicos, incluindo metas de mitigação, entre outras com vista a reduzir os problemas da urbanização.

Ainda neste contexto, o artigo e o número sobre o PEU não fazem menção a metas para a eliminação e recuperação das áreas de assentamentos informais, associadas à inclusão e construção de áreas verdes na estrutura urbana, que poderia considerar graves infrações, os gestores não contemplarem nos seus planos, elementos que garantem a sustentabilidade urbana.

Infrações e penalidades

1. Sem prejuízo das infrações e penalidades constantes em códigos, posturas e outra legislação aplicável, constituem infrações sujeitas à multa:

a) O incumprimento do prazo fixado no nº1 do artigo 37 do presente RSU, que implicará o pagamento de uma multa de 10 000,00 Mt a 30 000,00 Mt; equivalente a valores que variam de 160 a 500 USD.

b) O uso do terreno para fim diferente do constante no título que implicará o pagamento de uma multa de 10 000,00 Mt a 30 000,00 Mt. Equivalente a valores que variam de 160 a 500 USD.

2. O pagamento da taxa anual fora do prazo fixado nº 3 do artigo 51 do presente regulamento implicará o pagamento de uma multa no valor da taxa de renovação multiplicado pelo número de anos ou fração de atraso.

3. O não pagamento da multa no prazo de quinze dias após a notificação do infrator implica a remessa do auto de notícia e demais expediente ao juízo das Execuções Fiscais para cobrança coercitiva.

Resultados e Discussão

A legislação do ordenamento territorial moçambicana contém instrumentos importantes que possam permitir o avanço necessário ao país no enfrentamento dos principais problemas urbanos, decorrentes do uso e ocupação inadequada do solo urbano. Destaca-se o fato de prever a redução dos assentamentos informais, com a proposta do reordenamento urbano através da revitalização ou requalificação urbana. Impõe-se que as entidades públicas elaborem seus planos de gerenciamento urbano.

Uma lacuna da legislação é que esta não menciona a pertinência da elaboração de um Plano Estratégico Nacional de Gestão Urbana. Este é instrumento estratégico diretor da gestão urbana, seria fundamental para que o setor pode-se dispor de orientações e objetivos claros, bem como de uma estratégia de investimento que confira coerência, equilíbrio e sustentabilidade à intervenção dos vários agentes diretamente envolvidos no planejamento e gestão de cidades.

Estudos de base que permitam elaborar uma sólida proposta deverão incidir sobre aspectos específicos, como reordenamento urbano, requalificação ou revitalização de áreas degradadas.

A proposta deve resultar de um processo muito participativo, para um setor de tanta complexidade. Afigura-se relevante a consulta dos principais agentes ligados ao planejamento e gestão urbana, nomeadamente, o poder público municipal, organizações não governamentais, associações, bem como outras entidades e organizações intervenientes, ou seja, agentes de cujo envolvimento depende indiscutivelmente do sucesso destes planos urbanísticos.

Deve-se, também, promover um processo de envolvimento das comunidades locais, através de auscultação dos agentes interessados através de um processo de consulta prévia destas, reconhecendo deste modo o importante papel dos cidadãos no processo de planejamento e gestão das cidades, de modo a não torna-los meros objetos passivos, mas sim, mais proativos e responsáveis na tomada de decisões, e como agentes decisivos do planejamento e gestão do solo urbano.

A legislação territorial não apresenta instrumentos para propiciar o reordenamento urbano, apesar de fazer referência da participação de organizações sociais no processo de gestão urbana como forma de minimizar os problemas dos assentamentos desordenados e aos problemas por elas causados. Por outro lado, não apresenta previsão de financiamento para municípios que desenvolvam projetos/programas reordenamento ou requalificação urbana.

A relevância do papel das organizações engajadas na recuperação de assentamentos informais e na redução dos impactos a eles associados não está refletida nos diferentes pontos da legislação. Esta poderia trazer diversos benefícios para o país, principalmente no tocante ao reordenamento urbano, que deveria ser integralmente regularizada num prazo determinado. A sustentação legal jurídica necessita de uma urgente sistematização, com vista à superação de suas falhas, tais como confusões conceituais, omissões e ambiguidades existentes, que tornam inviáveis o seu cumprimento, uma vez que carecem da explicitação de parâmetros e critérios para a matéria.

Em virtude da presença de instrumentos de gestão urbana no país, mesmo que de abrangência insignificante, deve o poder local proceder a implantação de programas /projetos concretos de urbanização e requalificação urbana, através de formulação de políticas públicas urbanas, que contemplem, de forma articulada e integrada, a gestão da ocupação do solo urbano, com a participação destes atores, como forma de promover a sustentabilidade urbana e evitar os assentamentos informais.

É importante comentar, na opinião dos autores como Forjaz (2009), que os moçambicanos não têm muito conhecimento sobre a questão urbana, porém nota-se que há uma consciência quanto à necessidade de se ordenar o território para evitar danos à própria sociedade. A formação de uma consciência urbanística nos cidadãos está diretamente ligada à inexistência (ou quase) de um trabalho de educação urbana, construindo a cidadania, formal e informal, que dissemine sistematicamente informações urbanísticas, entre elas a legislação urbana, as camadas da população e a todas as faixas etárias com capacidade de discernimento.

Considerações Finais

A execução da produção do espaço urbano é levada a cabo pelo Estado, com a criação de leis como é o caso a do Ordenamento do Território, estabelecendo e delimitando a extensão territorial que poderá ser usada.

Deste modo, é observado que a legislação deveria assegurar que o uso, ocupação e produção do espaço urbano ocorressem de modo organizado e inclusivo, evitando o surgimento de assentamentos informais desordenados.

A legislação territorial moçambicana apresenta as normas de uso do solo urbano e os instrumentos de planejamento e gestão urbana, contudo, há inadequação dos meios de implementação, por carência de recursos materiais, técnicos, humanos e financeiros.

Portanto, é preciso inverter a lógica de expansão dos assentamentos urbanos desordenados por meio de intervenções urbanas, de modo que essas áreas passem a integrar, ainda que de forma frágil, o sistema de gerenciamento urbano. Em cidades como Barcelona, Rio de Janeiro, Atlanta e outras, por exemplo, o crescimento da capacidade de intervenções urbanas foi essencial para a requalificação urbana, abrindo uma nova perspectiva urbana.

Os projetos de intervenção urbana no nível das cidades e vilas municipais podem criar valorização das áreas irregulares e desfavorecidas, promovendo a inclusão social e o direito à cidade. Considerando-se a conjuntura da sociedade de consumo e os diversos impactos gerados pelo crescimento dos assentamentos informais, a abertura de vias de acesso, a criação de condições básicas de saneamento, água potável, energia elétrica e criação de espaços verdes e públicos para o lazer despontam como alternativa capaz de minimizar os impactos negativos dos assentamentos precários expandidos nas cidades moçambicanas, tornando possível uma urbanização sustentável.

Referências

ARAÚJO, M.G.M. Espaços urbanos em Moçambique. **Revista GEOUSP Espaço e Tempo**, São Paulo, N° 14, pp. 165- 182; 2003.

CISTAC, G. **Manual de Direito das Autarquias Locais**. Maputo. Livraria Universitária. Universidade Eduardo Mondlane, 2001.

DIREÇÃO NACIONAL DE PLANEAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL (DINAPOT) E MINISTÉRIO PARA A COORDENAÇÃO DA AÇÃO AMBIENTAL (MICOA). Moçambique, Melhoramento dos Assentamentos Informais, Análise da Situação & Proposta de Estratégias de Intervenção. Centro de Estudos de Desenvolvimento do Habitat (CEDH) Universidade Eduardo Mondlane (UEM). Maputo, 2006.

FERNANDES, E. Cidade legal x Cidade Ilegal. In: VALENÇA, M. M. (Org.). **Cidade (i) legal**. Rio de Janeiro: Mauad. X, 2008. p. 22-41.

FORJAZ, J. Urbanização e Ordenamento Territorial. In: VI REUNIÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS MOÇAMBICANOS, Maputo, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DA ESTATÍSTICA (INE). Recenseamento Geral de População e Habitação, 2007. Maputo, 2010. Disponível em: <<http://www.ine.gov.mz/home-page/censo07/>>. Acesso em: 30 de nov. 2011.

MOÇAMBIQUE. Conselho de Ministros. Constituição da República de Moçambique de 2004. **Boletim da República**, n°51, I Série, Maputo de 19 de Novembro 2004.

_____. Assembleia da República. Lei n°2, de 18 de Fevereiro de 1997. Lei das Autarquias Locais. **Boletim da República**, Maputo, I série n. 7, 18 fev., 1997.

_____. Decreto Lei 47611 de 28 de março de 1967. Registo Predial. Maputo, mar., 1967.

_____. Assembleia da República. Lei 11/97, de 31 de Maio. Lei das finanças e Património das Autarquias Locais. **Boletim da República**, Maputo, 31 maio 1997.

_____. Decreto Lei n° 63/2008, de 30 de Dezembro. Código Tributário Autárquico. Maputo, dez., 2008.

_____. Lei n.º 1 de 16 de Janeiro 2008. Regime financeiro, orçamental e patrimonial das Autarquias Locais e o Sistema Tributário Autárquico. Maputo, jan., 2008.

_____. Decreto Presidencial n°11 de 28 de Junho de 2000. Maputo, jun., 2000.

_____. Conselho de Ministros. Decreto n.º 11/2006, de 15 de Junho. Regulamento sobre inspeção ambiental. **Boletim da República**, Maputo, I série n. 24, 15 jun. 2006.

_____. Conselho de Ministros. Decreto n.º 13/2006, de 15 de Junho. Regulamento sobre gestão de resíduos sólidos. **Boletim da República**, Maputo, n°24, 15 jun. 2006.

_____. Conselho de Ministros. Decreto n.º 8/2003, de 18 de Fevereiro. Gestão de resíduos sólidos biomédicos. Boletim da República, Maputo, I série n. 7, 18 fev. 2003.

_____. Conselho de Ministros. Decreto n.o 45/2004 de 29 de Setembro de 2004. Regulamento sobre o processo de avaliação de impacto ambiental. Boletim da República, Maputo, I série n. 39, 29 set. 2004.

_____. Conselho de Ministros. Lei no 20/97 de 1 de Outubro. Lei do Ambiente. Boletim da República Maputo, I série n. 40, 01 out. 1997.

_____. Conselho de Ministros. Resolução 5/95 de 3 de Agosto. Política Nacional do ambiente. Boletim da República I série n. 49, Maputo, 3 ago. 1995.

UN-HABITAT- Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. **Perfil do Setor Urbano em Moçambique**. Nairóbi. 2007.

Artigo recebido em 11-12-2017
Artigo aceite para publicação em 20-03-2019