

ORDENAMENTO TERRITORIAL PARA GESTÃO DO USO E OCUPAÇÃO DA TERRA EM MOÇAMBIQUE- ASPETOS LEGAIS

TERRITORIAL PLANNING FOR LAND USE AND OCCUPANCY MANAGEMENT IN MOZAMBIQUE- LEGAL ASPECTS

Manuel Pastor Francisco Conjo¹

Paulo de Paula e Souza²

David Benjamin Chichango³

RESUMO: A urbanização, o crescimento de bairros suburbanos sem o acompanhamento por serviços básicos ligados ao ordenamento do território, os fluxos migratórios internos, entre outros factores, têm desafiado a governação e toda a sociedade a enfrentar novas realidades. A ocupação desordenada da terra, provocada pelo aumento da procura de lugar para habitação, tem sido um dos factores que contribui para a degradação do meio ambiente, facto que é notório em Moçambique, e neste contexto, o presente estudo pretende discutir o ordenamento do território em Moçambique, apresentando os pressupostos legais desta matéria, num país que observa crescimento urbano sem acompanhamento de seguimento da legislação vigente. Pretende-se trazer consciência às lideranças no sentido de estarem atentas ao processo de ocupação e uso da terra para que este processo seja monitorado com base na legislação vigente. Para realização do presente estudo recorreu-se as pesquisas bibliográfica e documental, sendo que os resultados mostram que o país possui uma legislação bastante forte que poderia atender aos processos de ordenamento do território e desta forma reduzir e corrigir os erros da ocupação desordenada da terra. As autoridades, a todos os níveis de governação, são chamadas a monitorar os processos de ocupação e uso da terra através da aplicação da legislação vigente.

Palavras-chave: Moçambique. Ordenamento. Território. Uso ocupação. Terra.

RESUME: Urbanization, the growth of suburban neighborhoods without the support of basic services linked to spatial planning, internal migratory flows, among other factors, have challenged governance and society as a whole to face new realities. The disorderly occupation of land, caused by the increase in demand for housing, has been one of the factors that contributes to the degradation of the environment, a fact that is notorious in Mozambique, and in this context, the present study aims to discuss land use planning. in Mozambique, presenting the legal presuppositions of this matter, in a country that observes urban growth without following the current legislation. It is intended to bring awareness to the leaders in the sense of being attentive to the process of occupation and use of the land so that this process is monitored based on the current legislation. To carry out the present study, bibliographic

¹ Doutorando em Ciência Florestal pela Universidade Federal de Viçosa Minas Gerais – Brasil. Mestrado em Gestão Ambiental pela Universidade Pedagógica de Maputo – Moçambique. Bacharel e Licenciado em Ensino de Geografia pela Universidade Pedagógica de Maputo – Moçambique. Técnico Superior em Higiene e Segurança no Trabalho e Meio Ambiente pela Ensin Moçambique. E-mail: m.conjo@hotmail.com.

² Mestrando em Gestão Ambiental, Faculdade de Ciências da Terra e Ambiente, Universidade Pedagógica de Maputo, Moçambique. Gestor. Licenciado em Gestão e Direito Privado. Unirsity of South Africa. Pos- Graduação em Administração de Empresas, University of South Africa. E-mail: ppsouza@hotmail.com.

³ Mestrando em Gestão Ambiental, Faculdade de Ciências da Terra e Ambiente, Universidade Pedagógica de Maputo, Moçambique. - Prof de Geografia, Licenciado em Ensino de Geografia, Faculdade de Ciências da Terra e Ambiente, Universidade Pedagógica de Maputo, Moçambique. E-mail: davidchitlhango@gmail.com.

and documentary research was used, and the results show that the country has a very strong legislation that could meet the territorial planning processes and thus reduce and correct the errors of disorderly occupation of the land. Authorities at all levels of governance are called upon to monitor land occupation and use processes through the application of current legislation.

Keywords: Mozambique. Planning. Territory. Use. Occupation. Land.

INTRODUÇÃO

O ordenamento do território é um instrumento de aplicação administrativa que consiste na estruturação, no arranjo e na gestão do território, contribuindo, por conseguinte, na melhor planificação e uso da terra.

O planeamento, tem sido definido como a acção ou efeito de planear, identificação dos objectivos e dos meios para os atingir, previsão de futuras necessidades, função ou serviço de preparação de uma actividade a ser realizada a curto, médio e longo prazo, é um processo de análise do passado e do presente, de antecipação ao futuro, de programação, de execução, de controlo, de correcção e de avaliação dos resultados.

O planeamento constitui uma ferramenta de extrema importância no processo de organização e gestão territorial. É uma via para alcançar os objectivos do ordenamento do território e do desenvolvimento sustentável, mediante a análise e avaliação de objetivos, seleccionando as diferentes alternativas para os alcançar, definindo os meios e os processos através dos quais esses objectivos devem ser alcançados, gerindo e controlando a execução das acções definidas e monitorizando os efeitos das acções ao longo do tempo, numa perspectiva de antecipar eventuais problemas e alterações que comprometam os objectivos estabelecidos.

De acordo com THÉRY e MELLO (2009), *apud* JEMUCE (2016), as dinâmicas demográficas, urbanas e rurais, agrícolas, industriais e as dinâmicas de fluxos e redes têm efeitos múltiplos e cruzados sobre o território, e são consideradas – ou deveriam sê-lo – pelo ordenamento territorial

Este facto é notório em Moçambique, onde as comunidades fazem transpasse de terra sem conhecimento das autoridades locais e sem seguimento da legislação, facto que concorre para ocupação desordenada da terra que vai dar lugar a vários problemas sócio-ambientais.

A realização desta pesquisa justifica-se pelo facto do estudo do ordenamento territorial enquadrar-se nos estudos da Geografia e Gestão Ambiental com temas

diversos nos vários ramos, e neste âmbito, estudar o crescimento das áreas urbanas esquadra-se no âmbito da ocupação do território pela população e da forma como ela se organiza e se articula, rumo ao desenvolvimento sustentável. Outrossim, a urbanização, o crescimento de bairros suburbanos sem o acompanhamento por serviços básicos ligados ao ordenamento do território, os fluxos migratórios internos, entre outros factores, têm desafiado a governação e toda a sociedade a enfrentar novas realidades, face aos impactos derivados.

A ocupação desordenada da terra, provocada pelo aumento da procura de lugar para habitação, tem sido um dos factores que contribui para a degradação do meio ambiente, facto que é notório em Moçambique, e neste contexto, o presente estudo pretende discutir o ordenamento do território em Moçambique, apresentando os pressupostos legais desta matéria, num país que observa crescimento urbano sem acompanhamento de seguimento da legislação vigente. Pretende-se trazer consciência às lideranças no sentido de estarem atentas ao processo de ocupação e uso da terra para que este processo seja monitorado com base na legislação vigente.

1. MATERIAIS E MÉTODOS

Do ponto de vista metodológico, o presente estudo foi conduzido por meio de consulta bibliográfica através de leitura, análise e selecção de conteúdos patentes em manuais e outros trabalhos científicos publicados. Foi também aplicada a pesquisa documental que consistiu na consulta em documentos oficiais e legislação nacionais que abordam a matéria de ordenamento territorial e uso da Terra em Moçambique. Portanto, a metodologia usada será qualitativa, na vertente da análise e compilação de conteúdo. De acordo com OLIVEIRA (2011: 25), a pesquisa qualitativa é entendida como uma “expressão genérica”. Isso significa, por um lado, que ela compreende actividades ou investigação que podem ser denominadas específicas.

O CONCEITO DE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

De acordo com SANTA INEZ (2004), o conceito de Ordenamento do Território, ainda considerado um conceito em construção, emerge na França pós-revolução (aménagement du territoire), quando surge a necessidade de subdividir o território para fins de administração. Esta subdivisão foi feita compatibilizando as divisões

naturais do território – no caso as bacias hidrográficas – com as características de ordem administrativa e econômica – como a produção agrícola, mineração – de maneira a facilitar o levantamento do território

Para LENCIONI (1999) *apud* PERES e CHIQUITO (2012), a modernidade, fundada na indústria e no urbano, dissolvia os lugares, fazendo necessárias a ordenação territorial e a regionalização como meios de afirmação da identidade nacional.

BECKER (2005), *apud* PERES e CHIQUITO (2012), procurou ressaltar alguns pontos convergentes, dentre os quais se destacaram:

- ✓ O território é o espaço da prática e implica a apropriação de uma parcela de espaço. Como qualquer prática social implica a noção de limite e manifesta uma intenção de poder, inclusive, sobre os movimentos. É também um produto usado, vivido e utilizado como meio para a prática social.
- ✓ Existem três equívocos comuns que precisariam ser esclarecidos. **Primeiro**, o ordenamento se diferencia do “uso do solo”, já que se trata de proposições de escalas distintas, relacionadas a diferentes competências legislativas e executivas. **Segundo**, o ordenamento não equivale ao planejamento regional *stricto sensu*, política macroeconômica destinada à indução de fluxos ou à correção de desigualdades espaciais. **Terceiro**, o ordenamento não se reduz ao zoneamento em suas várias modalidades, mas este é o seu mais difundido instrumento.
- ✓ O ordenamento territorial diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais e espaços de interesses estratégicos ou usos especiais. Trata-se de uma escala de planejamento que aborda o território nacional em sua integridade, em uma visão de contiguidade que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual do território. Enfim, ele visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades de modo a alcançar sua meta, que é a compatibilização de políticas públicas em seus rebatimentos no espaço, evitando-se conflitos de objetivos e contraposição de diretrizes no uso de lugares e dos recursos (BECKER, 2005:75) *apud* (PERES e CHIQUITO, 2012).

Assim, ordenar o território é pensar e actuar no conjunto de forças que modelam o desenvolvimento do país a partir de um olhar da união e de uma estratégia que visa

coordenar as políticas sectoriais. Implica, portanto, a capacidade de pensar e agir em três frentes: nas escalas de sub-regiões e dos lugares, no ordenamento das redes ou no controle e coordenação onde é escassa a presença do Estado, e no estabelecimento de conexões entre os focos dinâmicos da economia e áreas marginalizadas desse processo. Somam-se ainda a acção sobre as regiões metropolitanas e os aglomerados urbanos em geral – os principais vectores de especialização e de diferenciação do território –, por isso as forças de mais difícil controle e coordenação.

1.1 PRESSUPOSTOS TEÓRICOS DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A percepção do conceito de ordenamento do território passa pelo entendimento do significado de território.

De acordo com SAQUET (2003), o território é uma expressão concreta/ abstracta do espaço produzido a partir das relações de poder, sejam elas econômicas, culturais, políticas e/ou sociais.

Para SOUZA (2001), *apud* LIMA e ALVES (2020), o território é o “espaço das relações de poder”, onde as relações sociais são projectadas no espaço.

Deste modo, o território é caracterizado pelo domínio político de um determinado espaço, que por sua vez, é compreendido como espaço político, e pode ser caracterizado como um espaço delimitado pelas regras do poder político, é um espaço dos interesses dos conflitos, das normas, do controle. É um espaço que demarca um território onde interesses se organizam e, onde as acções possuem efeitos necessariamente abrangentes para todo o conjunto da sociedade. O território é entendido como espaço de exercício de um poder essencialmente concentrado no Estado, sendo este, um agente regulador, modificador e produtor do território, é resultado de uma conquista do povo tornando-se, depois, identidade deste povo.

De acordo com LIMA e ALVES (2020), a relação entre Estado e território assinala para a necessidade de implantação de infraestruturas através do poder do Estado, considerando que o território ao adquirir novos significados a partir da multiplicidade de seu uso conduz ao Estado a inevitabilidade de planejar a partir de políticas que promovam a ordenação do território na perspectiva do desenvolvimento.

Desse modo, a compreensão do termo território, enquanto um espaço de controle e de poder do Estado, servirá com alicerce para a estruturação do conceito de

ordenamento territorial a ser delineado nesse estudo. A princípio, é importante destacar que existem diferenças conceituais entre “ordenamento territorial” e “regulamentação do uso do solo” (LIMA e ALVES, 2020).

FERREIRA (2008:36), destaca que, o regime de uso do solo define-se pela classificação do solo em urbano e rural, conforme o destino básico dos terrenos, e pela qualificação do solo, que regula, segundo a classificação básica, o aproveitamento dos terrenos em função da actividade dominante que neles possa ser efetuada ou desenvolvida, estabelecendo o respectivo uso e edificabilidade.

O ordenamento do território corresponde, na maior parte dos casos à vontade de corrigir os desequilíbrios de um espaço nacional ou regional e constitui um dos principais campos de intervenção da Geografia aplicada. Pressupõe por um lado, uma percepção e uma concepção de conjunto de um território e, por outro lado, uma análise prospectiva (BAUD, BOURGEAT: BRAS, 1999:262) *apud* (LIMA e ALVES, 2020).

Assim sendo, de acordo com FERRÃO (2011), o Ordenamento do Território funciona como elemento de organização espacial do território a partir das acções do Estado, caracterizando-se como um conjunto de acções sectoriais sistematizadas que visam promover o desenvolvimento do espaço.

A existência de um sistema de ordenamento do território descredibilizado e de uma comunidade técnico-profissional e científica disciplinarmente fragmentada, contribui para fragilizar a política de ordenamento do território.

Enfim, de acordo com LIMA e ALVES (2020), o ordenamento territorial visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades, de modo a compor o quadro no qual devem operar de forma articulada as políticas públicas sectoriais, com vista a realização dos objectivos estratégicos do governo.

Por conseguinte, torna -se importante a aplicação de instrumentos sérios que determinam a aplicação da legislação vigente para que o ordenamento do território seja um facto real, aplicando os grandes padrões de ocupação e uso do terra, as formas predominantes de valorização do espaço, os eixos de penetração do povoamento e das inovações técnicas e económicas e a direcção prioritária dos movimentos demográficos.

2. ACESSO E POSSE DE TERRA

NEGRÃO (2011), entende por acesso à terra o conjunto de normas que regulam a permissão de passagem à possibilidade de ter a terra como colateral para a reprodução social. Sendo por isso que, nas áreas rurais, constitui um dos elementos mais elucidativos das relações de género no contexto tradicional, pois, a forma como é adjudicada, controlada constitui uma das bases mais importantes de socialização que influencia as escolhas dos diferentes grupos sociais.

Quando há possibilidade de transmissão a terceiros através de concessão, alienação, herança, hipoteca ou arrendamento” então, fala-se de posse da terra (NEGRÃO, 2011). Segundo MAFUMO (2006), a posse de terra significa o direito de uso sem a sua propriedade ou sem possuir a terra. Quando o gozo dos direitos da terra é partilhado colectivamente por uma comunidade, por razão de afinidades de espécie ou de residência numa determinada área está-se perante a posse comunal, o contrário disso diz-se que a posse é individual.

De acordo com BRUCE (1993) *apud* ALFREDO (2009), maior parte dos agricultores africanos usa as suas parcelas segundo sistemas de posse indígenas que evoluem muito rapidamente. Esses sistemas de posse e uso da terra enfatizam a gestão de riscos. Todavia na análise económica, esses sistemas recebem pouca atenção. Os agricultores africanos estão frequentemente com pé na subsistência e o outro no mercado.

1. URBANIZAÇÃO EM MOÇAMBIQUE

As cidades africanas cresceram rapidamente, tornou-se um cliché afirmar que África é um continente a urbanizar-se rapidamente. Há alguma dúvida se isso é realmente verdade: em muitos países africanos, incluindo Moçambique, a população rural também está a crescer rapidamente, resultando em aumentos relativamente modestos na taxa de urbanização (POTTS, 2009) *apud* (JEMUCE, 2016).

De acordo com a ONU Habitat (2010), não há nenhum mal-entendido sobre a expansão rápida dos centros urbanos em todo o continente. Algumas das cidades maiores, como Cairo, Lagos e Kinshasa, já se classificam entre as maiores áreas urbanas no mundo. Em anos mais recentes, várias partes de África experimentaram uma mudança no enfoque relativo do crescimento urbano afastando-se das cidades humanas, em favor de centros regionais de tamanhos médios.

Isso sugere que está a haver um movimento no sentido de padrões de assentamentos urbanos mais dispersos. Neste contexto de expansão urbana rápida, é provável que as decisões que estão a ser tomadas agora sobre as configurações de assentamentos e uso do solo urbano tenham, futuramente, consequências duradouras para os sistemas urbanos africanos. Nota-se que, na Europa, o padrão de crescimento urbano experimentado na era da industrialização, há mais de um século, ainda se reflecte, claramente, no sistema de assentamento (VAN WESTEN, 2009:2005) *apud* (JEMUCE, 2016).

A partir de 1986, o movimento da população começava a alterar o modelo clássico de desenvolvimento urbano. O crescimento urbano estagnou-se e, ao invés de ocorrer à custa do espaço rural, era a população do campo que avançava em direcção a cidade, conferindo a esta característica marcante do meio rural, um fenómeno designado por “implosão urbana” atualmente muito frequente em África (BAIA, 2009).

As populações buscavam nas cidades mais conforto e protecção contra os conflitos armados que os ameaçava no campo, facto que deu origem as migrações rural-urbano, e deste modo o Estado decreta a partir de 1986, a inclusão de áreas periféricas, porque produziam alimentos para os mercados urbanos, para dentro dos limites administrativos das cidades, provavelmente inspirados na experiência soviética da agro – cidades. Ao incorporar uma parte da área rural a área urbana, altera as práticas tradicionais existentes, a cultura, a forma de ocupação espacial e de construção de moradias e da produção agrícola causando conflito de uso de terra associado a hábitos e costumes bastante diferentes da vida urbana.

1.RESULTADOS E DISCUSSÕES DA PESQUISA.

Resultado 1: A posse de terra no período colonial em Mocambique.

A diminuição das áreas de cultivo pelas famílias contribuía para o aumento da dependência do mercado de trabalho como forma de obter rendimento em numerário indispensável para a sobrevivência e reprodução da família rural. Resultado corroborado por Negrão (2011) pautando que a exclusão das famílias rurais das melhores áreas de cultivo reflectia-se, contudo no seu modo de vida.

De acordo com TANNER *apud* ALFREDO (2009), o ponto de partida para o surgimento dos sistemas de posse de terra em Moçambique foi o período a seguir a

Conferência de Berlim. Este sistema, transportava consigo uma concessão de subsistências das populações enquanto trabalhavam nas plantações e fazendas. Entretanto, nesse período existiam dois sistemas. O consuetudinário e o convencional. Isso significa que durante o período colonial os direitos das populações eram legalmente reconhecidos pelo Governo Colonial Português, mas de uma forma mais ou menos controlada, reflectindo os interesses da época.

Resultado 2. A posse de terra no Período Pós-independência em Mocambique

Os sistemas consuetudinários de posse de terra foram frequentemente considerados demasiados tradicionais para poderem fornecer uma base adequada para o desenvolvimento agrícola.

VICENTE (2014), afirma que a maioria dos países africanos incluindo Moçambique acedeu a independência com um sistema de posse dual que teve a sua origem durante o período colonial. Os regimes coloniais assumiam frequentemente a posse de terra e em seguida atribuíram uma parte dela para colonização europeia argumenta ainda que período (a seguir a independência) a gerais os governos africanos tentaram fazer alterações básicas aos seus sistemas de posse de terra.

As novas elites governamentais não estavam inclinadas para estes sistemas, porque constituíam uma importante base de poder das autoridades tradicionais que elas procuravam substituir. Havia também o desejo de um único sistema unificado de posse de terra eliminando-se a dualidade que havia sido introduzida durante o período colonial bem como a multiplicidade dos sistemas consuetudinários (BRUCE, 1992:52) *apud* (VICENTE, 2014).

De acordo com NEWITT (2012) *apud* VICENTE (2014), durante os anos subsequentes a independência registou-se um êxodo massivo dos colonos brancos trabalhadores especializados e profissionais negros e indianos precipitados pela confusão e violência que acompanharam a ocupação da Frelimo.

O decreto lei n.º 16/76 de 13 Fevereiro de 1975 permitia a intervenção e tutela do Estado sobre as empresas e as propriedades agrícolas abandonadas e sabotadas pelos seus antigos proprietários. Foi assim que os grandes monopólios constituídos por grandes plantações parcelas de terra abandonadas pelos portugueses e as grandes

empresas de fornecimento de energia eléctrica água e telecomunicações foram transformadas em empresas estatais.

Para MAFUMO (2006), após a independência a terra apareceu como um dos bens a nacionalizar justificando-se como forma de reverter a estrutura de posse que servia os interesses de uma minoria exploradora colonial em prejuízo da maioria dos moçambicanos e nos esforços da unificação dos sistemas de concessão da terra no contexto da modernização e da criação de uma sociedade nova.

NEGRÃO (2011), defende que apesar da nacionalização não houve uma redistribuição de terras mas apenas a transformação das propriedades agrícolas privadas em machambas estatais. As famílias rurais continuaram a trabalhar as terras onde se encontravam.

Foi com a independência de Moçambique que emergiu e foi salvaguardado constitucionalmente o conceito de propriedade da terra, isto é, a terra como propriedade do Estado. Sob este pressuposto estava a ideia de que a terra é a base de toda a riqueza da nação, pertencendo assim a todo cidadão moçambicano.

Sendo a terra propriedade do Estado é necessário consciencializar as comunidades pra que não usem a terra sem consentimento das autoridades competentes.

Resultado 3: Uso e Ocupação da terra em Moçambique

A partir de 1975, o uso e a ocupação da terra ,em Mocambique, passou a ter uma nova visão, de tal maneira que o regulamento também foi posto em causa para que todos sejam beneficiados.

Na lei e regulamentos de terras há uma distinção parcial entre uso e ocupação. A lei diz que as comunidades têm direito à terra que ocupam, mas os indivíduos têm direito à terra que usam. Os requerentes de terras devem apresentar um plano de investimento e só recebem um DUAT (Direito de Uso e Aproveitamento da Terra) provisório, que eles podem tornar permanente ao fim de dois anos (cinco anos para os moçambicanos) se estiverem a usar a terra de acordo com o plano que apresentaram.

É permitido às comunidades usarem a sua terra para agricultura e outras actividades mas não podem tirar lucro da simples posse, não podem arrendar ou ter outros a cultivá-la na base de acordos de partilha das colheitas. Isto pode parecer contra produtivo porque, se uma comunidade identificou uma área para expansão, pode não

precisar dessa terra durante uma geração. Todavia não pode arrendá-la por 10 ou 15 anos ou até precisar dela. De facto, é dada uma escolha impossível à comunidade – se não tem recursos para investir, deve deixar a terra inculta ou desistir dela permanentemente para um investidor.

Resultado 4: Enquadramento legal do ordenamento territorial de Moçambique

Em Moçambique, o ordenamento do território é orientado nos seguintes termos legais:

4.1. Constituição da República de Moçambique de 2004.

A constituição da República de Moçambique, no seu título IV, capítulo II, artigo 109, n.º 1 define que a terra é propriedade do Estado. O n.º 2 do mesmo artigo, pressupõe que a terra não deve ser vendida ou por qualquer outra forma alienada nem hipotecada ou penhorada prosseguindo, o n.º 3 estabelece que como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social o uso e aproveitamento da terra é direito de todo povo moçambicano. E mais o artigo 110 n.º 1 estabelece que o Estado determina as condições de uso e aproveitamento da terra, por sua vez, o n.º 2 enaltece que o direito de uso e aproveitamento da terra é conferido as pessoas singulares ou colectivas tendo em conta o seu fim social e económico.

4.2. Lei de terra, lei n.º 19/97, de 1 de Outubro.

Ao abrigo do capítulo 1, artigo 2 da lei de terra, lei n.º 19/97 de 1 de Outubro este instrumento legal estabelece os termos em que se opera a constituição exercício modificação transmissão e extinção dos direitos de uso e aproveitamento da terra.

4.3. Lei do Ordenamento do território, lei n.º 19/2007 de 18 de Julho.

Estabelece que este tem por objecto criar um quadro jurídico-legal de ordenamento do território em conformidade com os princípios objectivos e direitos dos cidadãos consagrados na constituição da república. O artigo 3 estabelece que a presente lei aplica-se a todo território nacional e privados, representantes dos diferentes interesses económicos, sociais e culturais, incluindo as comunidades locais.

4.4. Regulamentos do solo urbano, decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro.

O regulamento do solo urbano visa regulamentar a lei de terras na parte respeitante ao regime de uso e aproveitamento da terra nas áreas de cidades e vilas. Não obstante, o artigo 2 pressupõe que o presente regulamento aplica-se as áreas de cidades e vilas legalmente existentes e nos assentamentos humanos ou aglomerados populacionais por um plano de urbanização.

Resultado 5. Órgãos responsáveis pela gestão da terra em Moçambique

De acordo com a Lei nº 8/2003, o processo de ordenamento do território, que ocorreu no período que se seguiu à independência, evidenciou bastante um discurso que tinha como preocupação em se constituir uma unidade nacional de todas as etnias e construir uma nação moderna, livre da proposta imperativa e da aplicação do modelo europeu de estado - nação, onde todos os povos e culturas regionais se submeteriam às regras do poder central, que em teoria, aglutinaria e representaria os interesses do povo moçambicano, e nesta ordem identifica-se:

A província, como a maior unidade territorial da organização política, econômica e social da administração local do Estado, constituída por distritos, postos administrativos e localidades, abrangendo também áreas das autarquias locais compreendidas no território, por se localizar subdivididas em regiões Norte, Centro e Sul elas tem um poder decisivo na articulação com o governo central.

O distrito, que constitui a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base de planejamento do desenvolvimento econômico, social e cultural, é composto por postos administrativos, abrangendo também áreas das autarquias locais compreendidas no território, ela se insere dentro da província como uma unidade sob jurisdição do governo da província.

O posto administrativo, como a unidade territorial imediatamente inferior ao distrito, tendo em vista garantir a aproximação efetiva dos serviços da administração local do Estado às populações e assegurar maior participação dos cidadãos na realização dos interesses locais.

Localidade identificada como a unidade territorial de base da organização da administração local do Estado e constitui a circunscrição territorial de contacto permanente dos órgãos locais do Estado com as comunidades e respectivas autoridades (ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei nº 8/2003).

No Regime Jurídico dos Instrumentos de Ordenamento Territorial de Nível Nacional, são definidas as regras gerais das estratégias do ordenamento territorial, as normas e as diretrizes para as acções de ordenamento provincial, distrital e autárquico, e compatibilizam-se as políticas setoriais de desenvolvimento do país. Estas regras têm por objectivo definir o princípio e modelo de organização do território de cada distrito; preservação e valorização da qualidade ambiental, no contexto geográfico do distrito, de acordo com as directivas gerais definidas a nível provincial; garantir a estrutura da distribuição dos assentamentos humanos, das infraestruturas e equipamentos, no território do distrito. No Regime Jurídico dos Instrumentos de Ordenamento Territorial de Nível Autárquico, são estabelecidos programas, planos e projetos de desenvolvimento e o regime de uso do solo urbano de acordo com as leis vigentes, constituídas por instrumentos de ordenamento territorial do nível autárquico, os seguintes: Planos de Estrutura Urbana, Planos Gerais de Urbanização, Planos Parciais de Urbanização e Planos de Pormenor (BOLETIM DA REPÚBLICA, 2008:24-28).

Resultado 6. Competências de gestão da terra em Moçambique

A LEI de TERRAS nº 19/97, de 1 de Outubro orienta que para as áreas não cobertas por planos de urbanização, compete:

- 1.1. Aos Governadores Provinciais:** Atribuir licenças de uso e aproveitamento de terra até ao limite máximo de 1000 hectares; Atribuir licenças especiais nas zonas de protecção parcial; Elaborar parecer sobre os pedidos de uso e aproveitamento de terra relativo a área que correspondam à competência do Ministro da Agricultura e Pescas;
- 1.2. Ao Ministro da Agricultura e Pescas compete:** Atribuir licença de uso e aproveitamento de terra nas áreas com limite entre 1000 a 10000 hectares; Atribuir licenças especiais nas zonas de protecção total; Elaborar parecer sobre os pedidos de uso e aproveitamento de terra nas áreas que ultrapassem a sua competência;
- 1.3. Ao Conselho de Ministros compete:** Atribuir pedidos de uso e aproveitamento de terra de áreas que ultrapassem a competência do Ministro da Agricultura e Pescas, desde que inseridos num plano de uso da terra ou cujo enquadramento seja possível num mapa de uso da terra; Criar, modificar ou extinguir zonas de

proteção total e parcial; Deliberar sobre a utilização do leito das águas territoriais e da plataforma continental;

1.4. Aos Presidentes dos Conselhos Municipais e de Povoação e aos Administradores do Distrito, nos locais onde não existam órgãos municipais, autorizar pedidos de uso e aproveitamento da terra nas áreas cobertas por planos de urbanização e desde que tenham serviços públicos de cadastro.

1.5. A Comunidade local

Nas áreas rurais, as comunidades locais participam, na gestão dos recursos naturais, na resolução dos conflitos, no processo de titulação, conforme o estabelecido no nº 3 do artigo 139 da presente Lei e no exercício das competências referidas na alínea (a e b)io do nº 1 do presente artigo, as comunidades locais utilizam, entre outras, as normas e práticas costumeiras (LEI de TERRAS nº 19/97, de 1 de Outubro).

Resultado 7: A atribuição do DUAT (Direito do Uso e Aproveitamento da Terra)

O uso e aproveitamento de terra nas áreas mencionadas acima, exceto no nível autárquico, são definidos com base na Lei de Terras nº 19/97. A lei impõe como requisito fundamental para a atribuição do DUAT, mediante pedido de autorização, a realização de consulta comunitária. Com efeito, o artigo 13/3 da Lei de Terras estabelece que “... o processo de titulação do DUAT inclui o parecer das autoridades administrativas locais, precedida de consulta às comunidades, para efeitos de confirmação de que a área está livre e não tem ocupante”. A alínea e, do artigo 24 do Regulamento da Lei de Terras (RLT), estabelece que o processo relativo ao DUAT adquirido ao abrigo de autorização conterà parecer do Administrador do Distrito, precedido de consulta à comunidade local.

Deste modo, a consulta à comunidade é um dos procedimentos mais importantes que antecedem a decisão positiva ou não, de atribuição do DUAT. Representa um dos procedimentos administrativos que devem ser respeitados para a atribuição válida do DUAT. Legalmente, é determinante para aprovação e dentro das condições de validade dos atos administrativos é um requisito de procedimento essencial, pois visa dentre outras, confirmar ou não, se a área pretendida é livre e não tem ocupante. Atualmente reconhecem-se três formas de aquisição do DUAT.

Em Moçambique, o DUAT pode ser adquirido de três maneiras, a saber: autorização de pedido; ocupação por boa-fé há mais de 10 anos e práticas e normas costumeiras.

Devido à crescente pressão sobre a terra, as comunidades e pessoas singulares que detenham DUAT, segundo normas e práticas costumeiras ou ocupações de boa-fé, são encorajadas a procurar reconhecimento formal.

Há outros aspectos existentes que podem ser considerados como negativos consequentemente, merecedores de uma reflexão profunda, em relação às formas de obtenção da terra em Moçambique: a) Devido às tradições, muitas comunidades rurais encaram com indiferença, e, em algumas ocasiões, com suspeitas a introdução de novos métodos de promoção a produção e ao desenvolvimento; b) Devido a crenças em suas práticas culturais, as populações, acreditam que o seu modo de vida é o melhor. “O novo método (de produção) pode ser melhor para as pessoas, mas não é melhor para nós”. Como é que isto pode ser melhor para nós sem que tenha uma relação com às nossas práticas? Nós sabemos o que é bom para nós. Esse é um exemplo de atitude relutante em experimentar algo novo proposto pelo Estado nas comunidades das populações locais. c) Devido aos valores familiares, algumas famílias cultivam hábitos, adquiridos por heranças e transmitidos de geração em geração, que podem influenciar negativamente os esforços de formação e desenvolvimento (FRANCISCO, 2007), *apud* (JEMUCE, 2016)

Para CHIZIANE (2007:14), *apud* VICENTE (2014), esse contexto complexo aponta as contradições da introdução de programas de organização, planejamento e gestão das terras em um país complexo e que mantém viva muitos das suas tradições, através de diferentes grupos locais. Isso leva a possibilidade de introdução de uma nova linha de orientação para o acesso e uso da terra. Chiziane por exemplo, propõe a institucionalização do “mercado de títulos de terra”

De acordo com a Lei de Terra, foram alcançados sucessos na implementação da legislação sobre a terra nos seguintes aspectos: (i) a manutenção da terra como propriedade do Estado, ao acesso e uso da terra pela população; (ii) foi assegurado o direito do povo moçambicano sobre a terra e outros recursos naturais;(iii) promoção do investimento nacional; (iv) a promoção do direito de acesso e uso da terra pela mulher; (v) a redução de conflitos sobre a terra nas zonas rurais e urbanas.

Resultado 8: Os Instrumentos do Planeamento territorial em Moçambique

Em Moçambique o sistema de gestão territorial é definido em 4 âmbitos (artigo 8, Lei nº19/2007):

8.1. A nível nacional: O Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT), com correspondência ao PNPO, “...define e estabelece as perspectivas e as directrizes gerais que devem orientar o uso de todo o território nacional e as prioridades das intervenções à escala nacional e, Os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), que estabelecem os parâmetros e as condições de uso de zonas com continuidade espacial, ecológica ou económica de âmbito interprovincial...”.

8.2. A nível provincial: Os Planos Provinciais de Desenvolvimento Territorial (PPDT), de âmbito provincial e interprovincial (PIDT), que “estabelecem a estrutura de organização espacial do território de uma ou mais províncias e definem as orientações, medidas e as acções necessárias ao desenvolvimento territorial assim como os princípios e critérios específicos para a ocupação e utilização do solo nas diferentes áreas, de acordo com as estratégias, normas e directrizes estabelecidas ao nível nacional”.

Existe uma correspondência entre o PPDT e o PROT, mas a legislação moçambicana, introduz já a este nível os planos interprovinciais e considera ainda um 3º nível, o dos planos distritais.

8.3. A nível distrital: Os Planos Distritais de Uso da Terra (PD), de âmbito distrital e interdistrital, que estabelecem a estrutura da organização espacial do território de um ou mais distritos, com base na identificação de áreas para os usos preferenciais e definem as normas e regras a observar na ocupação e uso do solo e a utilização dos seus recursos naturais.

8.4. A nível municipal há a considerar: Os Planos de Estrutura Urbana (PEU) - que estabelece a organização espacial da totalidade do território do município ou povoação, os parâmetros e as normas para a sua utilização, tendo em conta a ocupação actual, as infraestruturas e os equipamentos sociais existentes e a implantar e a sua integração na estrutura espacial regional; Os Planos Gerais de Urbanização (PGU) e Planos Parciais de Urbanização (PPU) - que determinam a estrutura e qualifica o solo urbano, tendo em consideração o equilíbrio entre os diversos usos e funções urbanas, definem as redes de transporte, comunicações, energia e saneamento, os equipamentos sociais,

com especial atenção às zonas de ocupação espontânea como base sócio espacial para a elaboração do plano e; Os Planos de Pormenor (PP), definem com pormenor a tipologia de ocupação de qualquer área específica do centro urbano, estabelecendo a concepção do espaço urbano dispendo sobre usos do solo e condições gerais de edificações, o traçado das vias de circulação, as características das redes de infraestruturas e serviços, quer para novas áreas ou para áreas existentes caracterizando as fachadas dos edifícios e arranjos dos espaços livres...”(Decreto nº 23/2008 de 1 de Julho).

CONCLUSÃO

As formas de obtenção da terra em Moçambique, ligadas às tradições, muitas comunidades rurais encaram com indiferença, e, em algumas ocasiões, com suspeitas a introdução de novos métodos de promoção a produção e ao desenvolvimento; as crenças em suas práticas culturais, as populações, acreditam que o seu modo de vida é o melhor fazendo transpasses ilegais, facto que concorre para uma ocupação desordenada da terra.

O ordenamento territorial, sendo um conjunto de instrumentos que diz respeito a uma visão macro do espaço, enfocando grandes conjuntos espaciais e espaços de interesses estratégicos ou usos especiais, que trata de uma escala de planeamento que aborda o território nacional em sua integridade e em uma visão de contiguidade, que se sobrepõe a qualquer manifestação pontual do território, visa estabelecer um diagnóstico geográfico do território, indicando tendências e aferindo demandas e potencialidades de modo a alcançar sua meta. O ordenamento territorial que é a compatibilização de políticas públicas em seus rebatimentos no espaço, evitando-se conflitos de objectivos e contraposição de diretrizes no uso de lugares e dos recursos, deve ser encarrado ‘pelos actores políticos como um instrumento a ser aplicado no processo de ocupação e uso da terra em Moçambique. A necessidade de se aplicar os instrumentos legais do ordenamento do território em Moçambique visa, essencialmente, corrigir os visíveis erros de ocupação sem seguimento da lei e, desta forma, evitar os impactos socio-ambientais derivados da ocupação desordenada da terra, fruto da grande procura da terra resultado da expansão das áreas peri-urbanas.

Para correcção dos actuais problemas que resultam da ocupação desordenada dos solos, em Moçambique, e prevenção dos futuros problemas, é necessário que as instituições que tutelam a matéria ligada ao uso e ocupação da terra, façam réplica dos instrumentos que regulam a matéria a todos níveis (provincial, distrital, municipal, localidades e até comunitário), e desta vez evitar os atropelos à legislação sobre ocupação e uso da terra em Moçambique.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALFREDO, Manuel. *Alguns aspectos do regime jurídico do passe do direito de uso e aproveitamento de terra e os conflitos emergentes em Moçambique*. Maputo. 2009.

BAIA, Alexandre Monteiro. *Os Conteúdos da urbanização em Moçambique. Considerações a partir da expansão da cidade de Nampula*. Tese de doutorado (apresentado ao programa de Pós-graduação em Geografia Humana no departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo). 2009.

FARQUILHA, Cadete Salvador. *O paradoxo da Articulação dos órgãos Locais do Estado com as autoridades Comunitários em Moçambique. Do discurso sobre a descentralização a conquista dos espaços políticos a nível local*. Lisboa. Editora CEA. 2017.

FERRÃO, João. *O ordenamento do território como política pública*. Maio, 2011.

FERREIRA, C.C.G. *Degradação do Solo no Conselho De Gondomar: Uma Perspectiva Geográfica. Contribuição para A Definição De Estratégias de Planeamento E Ordenamento do Território*. Tese de Doutoramento – Universidade do Porto. Faculdade de Letras. Porto. 2008.

JEMUCE, Jaime Luis. *Gentrificação e urbanização extensiva: Caso do distrito de Boane, provincia de Maputo. Mocambique*. Porto Alegre. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2016.

MAFUMO, Ambrósio Tomás. *Os Direitos Legal e Consuetudinário: sua articulação na segurança de posse de terra em Marracuene, 1975-2005*. 2006

NEGRÃO, José. *Mercado de Terras Urbanas em Moçambique*. Maputo. Alcance editores. 2011.

SANTA INEZ, J. R. M. *Planejamento territorial intermunicipal: uma proposta para sua instrumentalização*. Revista Integração, ano X, nº 36. p.17-25, jan-mar, 2004.

SAQUET, M. *Os tempos e os territórios da colonização italiana*. Porto Alegre. EST Edições. 2003.

VICENTE, José. *Direito à terra e ao território em Moçambique no período colonial e após a independência. in Property Rights, Land and Territory in the European Overseas Empires.* Lisboa. pp. 291-303. 20. 2014

OLIVEIRA, M. *Metodologia Científica: Um manual para a realização de pesquisa em administração.* Catalão. Universidade Federal de Goiás. 2011.

ONU-HABITAT. *Desenvolvimento municipal em Moçambique: as lições da primeira década,* 2011.

LIMA, L. G. D. e ALVES, L. da S. F. *Ordenamento territorial e desenvolvimento regional: aproximações conceituais.* Campina Grande. Editora EDUEPB, 2020.

PERES, Renato e CHIQUITO, Elisangela. *Ordenamento territorial, meio ambiente e desenvolvimento regional.* Brasília. Revista Estudos Urbanos e Regionais. 2012.

LEGISLAÇÃO NACIONAL E OUTRAS FONTES

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE: *Lei de Terras (LT): Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro.* Maputo. 1997.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, Lei n.º 8/2003). *Instrumentos de Ordenamento Territorial.* Maputo. 2003.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. *Constituição da República de Moçambique.* Maputo. 2004.

REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE. CONSELHO DE MINISTROS: *Regulamento do Solo Urbano: Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro.* Maputo. 2006.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE: *Lei do Ordenamento do Território: Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho.* Maputo. 2007.

CONSELHO MUNICIPAL DA MATOLA: *Plano de Estrutura da Cidade da Matola (PEUCM).* Matola. 2010.