



**MINISTÉRIO DA TERRA E AMBIENTE
DIRECÇÃO NACIONAL DE TERRA E
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
PROJECTO DE DESENVOLVIMENTO
URBANO E LOCAL**

Workshop sobre Directrizes e Recomendações Nacionais e Internacionais, e, Diagnóstico do Pacote Legislativo de Ordenamento Territorial em Moçambique

Maputo, 28 de Junho de 2021

Conteúdo da Apresentação

- Objectivos do Estudo;
2. Metodologia do Estudo;
3. Estruturação do Estado para Lidar com o Planeamento e Ordenamento Territorial;
4. Bases Legais da Actividade de Ordenamento Territorial;
5. Os Recursos Humanos Afectos ao Ordenamento Territorial;
6. Principais Constatações e Recomendações do Estudo.
7. Aspectos Específicos Propostos para Revisão na Lei do Ordenamento Territorial

1. Objectivos do Estudo

Diagnóstico do Pacote Legislativo de Ordenamento Territorial (Política, Lei e Regulamento) e Regulamento do Solo Urbano, tendo como objectivo específico a avaliação junto de diversos *stakeholders*, das lacunas existentes, aspectos a melhorar e novos conteúdos a integrar numa futura revisão do pacote de Ordenamento Territorial.

2. Metodologia do Estudo

Revisão bibliográfica

Elaboração do Questionário para os *Key stakeholders* para a recolha de opiniões e sugestões sobre o pacote de LOT

- Entrevistas com os *Key stakeholders*,
- Realização do **Workshop** para uma reflexão conjunta com diversos actores,
- Produção do Relatório final

3. Estruturação do Estado para Lidar com o Planeamento e Ordenamento Territorial

- ▶ A nível central

O Ministério da Terra e Ambiente tutela a actividade de ordenamento territorial, por via da Direcção Nacional de Terras e Desenvolvimento Territorial.

O Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) também tem atribuições específicas na área do planeamento e ordenamento territorial.

Estruturação do Estado para Lidar com o Planeamento e Ordenamento Territorial

► Nível Provincial

A partir do ano de 2020, a estrutura provincial, sofreu mudanças, onde a actividade de ordenamento territorial, passou a ser tutelada pelo Conselho Executivo Provincial, dirigido por um Governador Provincial eleito. Neste arranjo institucional, foi então criada a Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente.

Estruturação do Estado para Lidar com o Planeamento e Ordenamento Territorial

► Nível Distrital

O Serviço Distrital de Planeamento e Infra-estruturas, designado por SDPI é o órgão do Aparelho Distrital do Estado, responsável pela planificação, direcção e coordenação das actividades do sector onde o Planeamento do Território se insere.

Estruturação do Estado para Lidar com o Planeamento e Ordenamento Territorial

► Nível do Posto Administrativo

O art. 5º, nº 3 alínea e) da LOLE preconiza que o Chefe do Posto Administrativo apoiado por um Secretário Administrativo tem como função: fiscalizar a utilização das autorizações para uso e aproveitamento da terra. A este nível não estão previstas vagas para técnicos de planeamento.

Estruturação do Estado para Lidar com o Planeamento e Ordenamento Territorial

► Nível da Localidade

O art. 62º do Regulamento da LOLE, na sua alínea c) refere que é responsabilidade do Chefe de Localidade, promover e garantir o ordenamento das casas e o aperfeiçoamento da sua construção. Contudo a este nível não estão previstas vagas para técnicos de planeamento.

Estruturação do Estado para Lidar com o Planeamento e Ordenamento Territorial

► Nível de Autarquia

Diversidade de estruturas organizativas. Porém, em todas elas, sempre existe uma unidade que se ocupa das questões urbanísticas e de infraestruturas, bem como de gestão ambiental. Estas unidades tendem a aparecer sob a alçada de um único departamento ou separadas/distribuídas por diferentes departamentos

4. Bases Legais da Actividade de Ordenamento Territorial

Âmbito	IGT	Natureza	Actuação territorial	Programação
Nacional	Plano Nacional de Desenvolvimento do Território	Regional	P.Estratégico	Económico, Social e Espacial
	Planos Especiais de Ordenamento do Território			
Provincial	Planos Provinciais de Desenvolvimento do Território			
Distrital	Planos Distritais de Uso da Terra	Urbano e Rural	P. Físico	Espacial e Ambiental
Autárquico	Plano(s) de Estrutura Urbana	Solo		
	Plano(s) Geral de Urbanização	Urbano		
	Plano(s) Parcial de Urbanização			
	Plano(s) de Pormenor			

5. Os Recursos Humanos Afectos ao Ordenamento Territorial

A classe de técnicos de ordenamento territorial está em crescendo em números absolutos, existe perto de um milhar de arquitectos planificadores físicos e 5 centenas de técnicos médios de planeamento físico.

Grande parte destes técnicos não estão empregues nos sectores de sua especialidade.

A distribuição destes, do nível central para o local obedece a forma de uma pirâmide invertida.

6. Principais Constatações e Recomendações do Estudo


- **6.1 No âmbito da Descentralização e Ordenamento Territorial**
- Os IOTs são “de júri” vistos como os instrumentos que deveriam orientar as ocupações de terra quer nas áreas rurais como nas urbanas, mas “de facto” na maioria dos casos, são as estruturas de base que conduzem o processo, sem a observância de quaisquer orientações do preconizado nos IOTs
- Nas autarquias foram extintas as Brigadas Externas, que prestavam assistência aos cidadãos nos Bairros de expansão em matérias de observância e cumprimento dos regulamentos de construção e urbanização, dando lugar a proliferação de construções desordenadas.

6. Principais Constatações e Recomendações do Estudo

No que se refere às Melhorias na Política de Terras e Legislação de Ordenamento Territorial e Regulamento do Solo Urbano

- Existe um grande acervo de instrumentos legais, o desafio centra-se no seu domínio e cumprimento obrigatório por parte dos decisores.
- No quadro institucional vigente, as competências na gestão planeamento do uso e administração da terra, estão dispersos por várias instituições
- A elaboração de IOTs não acompanha a velocidade com que a demanda de terra cresce no país, dando azo a ocupações desordenadas
- Fraca aplicação do artigo 3 (princípio geral) da Lei de Terras (A terra é propriedade do Estado resultando num crescente do mercado informal de terras;

- A Política de Terras e Legislação de Ordenamento Territorial e Regulamento do Solo Urbano) deviam ser integrados num único instrumento que se poderia designar por *Pacote Legislativo sobre Terras e Território*
- definição oficial mais específica e abrangente de **área urbana**, pois no contexto actual várias áreas em Moçambique já têm características urbanas, mas por estarem localizadas em distritos são consideradas zonas rurais.
- Definir um novo nível de instrumento de ordenamento territorial inferior ao Plano Distrital de Uso de Terra, que permita os Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas fazer a gestão do uso e ocupação da terra nos distritos ainda não autarcizados.
- Publicar com força de lei os planos de ordenamento a todos os níveis.
- Descentralizar a gestão do solo urbano até à mais pequena unidade de gestão territorial na cidade para que o domínio e controlo seja local com quadros técnicos competentes

- 
- Divulgação massiva das políticas, leis e dos instrumentos de Ordenamento Territorial para todas as partes interessadas e consumidores finais
 - Reforçar a promoção da participação e apropriação dos instrumentos de ordenamento territorial, através da exigência comprovada da participação de comités ou membros das comunidades beneficiárias nas fases relevantes da elaboração dos instrumentos de OT.
 - Simplificação da linguagem técnica no conteúdo dos instrumentos de ordenamento territorial;
 - Clarificação das responsabilidades na gestão da terra em todas unidades territoriais e a nível da província, tendo em conta o pacote de descentralização e de desconcentração de serviços em curso no país.
 - Alinhar a política de ordenamento do território com os desafios actuais, principalmente nas cidades e vilas.
 - Clarificar como se processa a aquisição do DUAT por boa fé e clarificar a questão de prazo e extinção do DUAT que parecem conflitantes.

Principais Constatações e Recomendações do Estudo

Em relação à Legislação de Ordenamento Territorial versus Regulamento do Solo Urbano

- O RSU apresenta formas adicionais de aquisição de DUAT que a Lei mãe (a LT) não refere. É ainda importante clarificar os critérios para cada uma das formas de aquisição de DUAT
- O RSU refere que os órgãos locais emitem autorizações provisórias de 2 anos, contrariando a Lei de Terras que se refere a 5 anos
- O período concedido para a execução dos projectos e extinção do direito de uso da terra no RSU não vai de encontro com dispositivos legais superiores incluindo a lei de terras.
- Rever o RSU e adequa-lo à Constituição da República e a Lei de Terras.

Sobre Taxas Progressivas e desencorajamento de terras ociosas

- A ideia subjacente é a de que se deve alargar a base tributária, cobrando pouco mas a muita gente.
- A introdução das taxas pode motivar a rápida implementação dos planos de exploração das terras ociosas
- A colecta de taxas actualmente deixa de lado um grande número de contribuintes sobretudo nas zonas suburbanas e de ocupação informal

Principais Constatações e Recomendações do Estudo

Em relação à Simplificação dos Instrumentos de Ordenamento Territorial

- Os IOT no actual figurino afiguram-se muito onerosos para as autarquias e distritos,
- Uso de instrumentos de ordenamento mais expeditos e de fácil interpretação por parte das autoridades locais,
- Que o Plano de Estrutura Urbana passe a ser um documento mais orientado para dar directrizes gerais sobre investimentos em infra-estruturas de mobilidade, Promoção da Economia Local e Equidade Social.

Principais Constatações e Recomendações do Estudo

Em relação ao Enquadramento de Instrumentos de Ordenamento Territorial quando Elaborados por Iniciativa dos governos distritais

- O legislador aquando da elaboração da LOT e seu Regulamento, terá incorrido no erro de que todas as cidades e vilas moçambicanas estariam em regime de autarcização, urge corrigir esta incongruência,
- incluir na legislação os IOT elaborados a nível de vilas não autarcizadas, como primeiro passo para o alinhamento com o novo pacote de descentralização a vigorar a partir de 2024

Principais Constatações e Recomendações do Estudo

Em relação à Possibilidade de extensão da responsabilidade de elaboração dos Instrumentos de ordenamento territorial a entidades privadas

- Os privados podem promover a elaboração de IOT, com base no Plano de Exploração, o qual deverá passar pelos procedimentos previstos na LOT, desde a elaboração, aprovação, implementação e revisão dos mesmos
- Cria enclaves privados, promotores de des-coesão social urbana.
- Vai ser um grande incentivo à gentrificação

Principais Constatações e Recomendações do Estudo

Em relação aos Mecanismos e dispositivos para o sancionamento de prevaricadores no ordenamento territorial

- É difícil penalizar os municípios pela falta de IOT, pois a criação das autarquias nem sempre foi acompanhada pela descentralização de recursos humanos e financeiros
- As sanções aos prevaricadores no ordenamento territorial deveriam ser reforçadas em todos os Regulamentos de gestão de terras.

Em relação ao Direito do cidadão a informação sobre o cadastro

- Dados físicos da parcela, nome do concessionario, finalidade, situação relativa ao grau de implementação do Plano de Exploracao, Situação do Pagamento das Taxas, deveriam estar patentes num Sistema de Informação e Gestão de Terras que deveria incluir o Registo Predial.

Principais Constatações e Recomendações do Estudo

Sobre o Direito à compensação justa e cálculo de expropriação

- A lei já menciona a questão de bens tangíveis e intangíveis. Em relação aos intangíveis, há que ter em conta o tempo durante o qual o cidadão esteve no local. A compensação deve garantir ao cidadão no mínimo as condições físico-espaciais anteriormente adquiridas
- Escolher o método mais apropriado dos diversos existentes. Método contingencial (simulação de preço de mercado) pode ser o mais adequado;

Principais Constatações e Recomendações do Estudo

Em relação a Incongruências entre o regulamento do solo urbano e outros instrumentos legais e a Constituição da República

- O RSU foi declarado inconstitucional por apresentar flagrantes incongruências quer com a Lei de Terras, quer com a LOT, bem como com a constituição da Republica.

A Relação entre o DUAT e os instrumentos de ordenamento territorial

- ▶ Trata-se de um assunto complexo, tendo em conta que os Instrumentos de Ordenamento do Território (IOT) nem sempre acompanham o ritmo de crescimento das nossas cidades e vilas
- ▶ Presentemente muitos DUATs são atribuídos em áreas sem planos de ordenamento/urbanização pelo que há que condicionar a atribuição do DUAT a existência de um Plano

Em relação à Integração da componente resiliência climática nos instrumentos de ordenamento territorial

- Os Planos Locais de Adaptação deveriam ser considerados instrumentos oficiais (legais) de OT
- Fazer valer a lei 10/2020 de gestão do risco de desastres conjugada com a lei de terras e de ordenamento territorial. Estes instrumentos quando devidamente aplicados são o garante da integração da resiliência climática nos IOT.
- Incluir a exigência de inclusão nos IOT de aspectos referentes a resiliência e vulnerabilidade climática.

7. ASPECTOS ESPECÍFICOS PROPOSTOS PARA REVISÃO NA LEI DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Em relação à Lei do Ordenamento territorial, Art. 10, Pontos 4 e 5 / Regulamento da Lei do Ordenamento Territorial, Art. 4, Pontos 4 e 5:

- Clarificar que os PEU's, PGU's e PP's não são somente de nível autárquico, uma vez, que também podem ser elaborados em áreas urbanas nos distritos
- Artigos 38 e 39 do Regulamento da Lei do Ordenamento Territorial: Integrar quem aprova e quem ratifica um PEU, PGU, PPU ou PP elaborados numa Vila Sede Distrital não autarcizada.

Em relação ao Regulamento da Lei do Ordenamento Territorial, Art.10, Ponto 5, alínea b

- ▶ Deve-se definir uma comissão de acompanhamento do processo de elaboração de Instrumentos de Ordenamento Territorial, sua composição, suas atribuições. O mesmo deve ser feito para a comissão de elaboração do Plano [Art. 40, alínea c];

Em relação ao Regulamento da Lei do Ordenamento Territorial, Arts. 35 e 40:

- ▶ Ponderar se o despacho do Presidente da autarquia deve conter todos os itens listados. Pela experiência, é nos Termos de Referência que constam a metodologia, a composição da comissão de elaboração, as atribuições dos órgãos responsáveis pela sua elaboração e os prazos expressos através de um cronograma;

Em relação ao Regulamento da Lei do Ordenamento Territorial, Art.8, Ponto 2,


- Este artigo refere-se ao prazo de início da elaboração dos Planos Distritais de Uso da Terra e dos Planos de Estrutura Urbana, mas não fala do prazo de conclusão como vem no título;


Em relação ao Regulamento da Lei do Ordenamento Territorial, Anexo I – Infracções e Sanções:


- ▶ as multas/penalidades devem ser revistas e melhor estruturadas no sentido de dar mais poder à entidade que superintende a área de ordenamento territorial para sancionar devidamente aos infractores;


ASPECTOS PROPOSTOS PARA INTEGRAÇÃO NA LEI DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

- Revisão do Artigo 77, sobre as competências da fiscalização das actividades de Ordenamento Territorial, visto que foi criada a Agência de Qualidade Ambiental (AQUA) com essa responsabilidade.
- Extensão das responsabilidades de elaboração dos Planos Gerais/ Parciais de Urbanização ou Planos de Pormenor para entidades privadas detentoras de DUAT's de grandes áreas conjugando com a Lei de Terras que as obriga a apresentarem um Plano de Exploração da área do DUAT antes da concessão.

- 
- ▶ Equiparação de um Plano de Exploração a um Plano Geral/Parcial de Urbanização ou a um Plano de Pormenor dependendo do tamanho da área requerida.
 - ▶ Equiparação de Planos de Maneio de Áreas de Conservação a Planos Especiais de Ordenamento do Território;
 - ▶ Enquadramento na legislação do Ordenamento do Território do novo instrumento de OT em elaboração - o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM);


- 
- Estabelecimento de níveis diferenciados e de competência para a elaboração dos Planos Especiais de Ordenamento Territorial (PEOT) (Nacional, Provincial e distrital). Por exemplo:
 - **Nível Nacional** – a área de intervenção abrange duas ou mais Províncias, total ou parcialmente. Elaborado por iniciativa do Conselho de Ministros sob coordenação do órgão que superintende a actividade de ordenamento territorial e aprovado pela Assembleia da República;
 - **Nível Provincial** – a área de intervenção abrange dois ou mais distritos dentro da mesma Província. Elaborado por uma iniciativa do Governo da Província sob coordenação do órgão que superintende a actividade de ordenamento territorial na Província e aprovado pela Assembleia Provincial, ratificado pelo Conselho de Ministros;


- 
- **Nível Distrital** – a área de intervenção abrange dois ou mais Postos Administrativos ou localidades dentro do mesmo distrito e tem características de um IOT de nível regional (distrital). Elaborado por iniciativa do Governo do distrito sob coordenação do órgão que superintende a atividade de ordenamento territorial no Distrito e aprovado pelo Governo Distrital ou pela Assembleia distrital (a partir de 2025), ratificado pelo Governo da respetiva Província;
 - No regulamento da Lei do OT, à semelhança do Artigo 13 (Ratificação), o Artigo 11 (Parecer de Conformidade) acrescentar (ponto número 5) sobre o que sucede quando o **parecer de conformidade não é emitido dentro do prazo** estipulado no número 4.



- 
- No artigo 22, sobre o conteúdo do PEOT, devia ser incluída a questão das **prioridades** e dos **prazos** para as acções de implementação.
 - Os artigos 20 e 23 fazem menção aos aspectos que devem constar nas **resoluções que dão início** à elaboração do PNDDT e do PEOT, respectivamente, porém há necessidade de se fazer menção aos aspectos que devem constar nas resoluções **que aprovam** os mesmos IOT.

Aspectos Gerais a Alinhar na Lei de terras e seu Regulamento e na Política, Lei e Regulamento do Ordenamento Territorial

- Conferir maior força legal aos títulos do DUAT e licenças especiais, destacando-se a necessidade de reformar e operacionalizar de forma eficiente o relacionamento entre o Cadastro e a Conservatória do Registo Predial;
- Harmonizar conceitos e definições em todo o regime de terras;
- Melhorar os critérios para determinação de quando os títulos podem ser transmitidos, designadamente e tendo em conta a distinção entre os prédios rústicos e urbanos e o planeamento/zoneamento territorial;

- 
- Compatibilizar o regime de transferência de DUAT no caso de prédios rústicos e urbanos;
 - Articular a transmissão de DUAT relativa a prédios rústicos com as Leis de Ordenamento Territorial e reduzir ao máximo a incerteza jurídica nos processos de transmissão;
 - Clarificar o conceito de benfeitorias;
 - Conferir maior segurança e interesse na detenção dos títulos, designadamente pela clarificação perante investidores nacionais e estrangeiros de que o regime jurídico dos DUAT é um regime seguro;

- 
- Articular melhor a legislação de terras com a legislação sobre reassentamento, ambiente e ordenamento territorial e ainda com a legislação geral e sectorial relevante;
 - Clarificar os mecanismos de parcerias entre as comunidades locais e investidores, bem como os mecanismos mais eficazes para uma boa, transparente e informada participação das comunidades nas negociações com os investidores;
 - Clarificar a dinâmica das diferentes transacções que poderiam ter lugar com a detenção do título do DUAT;

- 
- Melhorar a relação e coordenação institucional entre os diversos órgãos públicos envolvidos em matérias conexas com os direitos e registo de terras.
- 



➔ OBRIGADO