



REPÚBLICA DE MOÇAMBIQUE
MINISTÉRIO DA TERRA E AMBIENTE
DIRECÇÃO NACIONAL DA TERRA E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL
PROJECTO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E LOCAL (PDUL)

DIRECTRIZES E RECOMENDAÇÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS, E DIAGNÓSTICO DO PACOTE LEGISLATIVO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DE MOÇAMBIQUE



Ponte sob Rio Púnguè, na Estrada Nacional 1, para o Parque Nacional da Gorongosa, Moçambique. Foto: Arturo Samper (2015)

RELATÓRIO 3 (FINAL)

ARTURO SAMPER
Consultor Internacional
Arturo.Samper@urdconsultants.com

ERASMO NHACHUNGUE
Consultor Nacional
Erasm0.Nhachungue@gmail.com



THE WORLD BANK

Registo de revisões

Versão	Data	Observações
01	23 de Setembro de 2021	Para revisão e aprovação do cliente.

ABREVIATURAS

ACs	Áreas de Conservação
APA	Área de Protecção Ambiental
CTEP	Comissão Técnica de Elaboração do Plano
DPTADER	Direcção Provincial de Terra, Ambiente e Desenvolvimento
DUAT	Direito de Uso e Aproveitamento da Terra
LOT	Lei do Ordenamento Territorial
MAEFP	Ministério da Administração Estatal e Função Pública
MTA	Ministério da Terra e Ambiente
nº	Número
ONG	Organização não governamental
PA	Posto Administrativo
PDD	Plano Distrital de Desenvolvimento
PDUL	Programa de Desenvolvimento Urbano e Local
PDUT	Plano Distrital de Uso da Terra
PEOT	Plano Especial de Ordenamento do Território
PES	Plano Económico e Social
PEU	Plano de Estrutura Urbana
PGU	Plano Geral de Urbanização
PNDT	Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial
PPDT	Plano Provincial de Desenvolvimento Territorial
PPU	Plano Parcial de Urbanização
PT	Política de Terras
RLOT	Regulamento da Lei de Ordenamento Territorial
RSU	Regulamento do Solo Urbano
TdR	Termos de Referência

TABELA DE CONTEÚDO

INTRODUÇÃO	11
PRIMEIRA PARTE: DIAGNÓSTICO DO PACOTE LEGISLATIVO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E DO REGULAMENTO DO SOLO URBANO DESDE A PERSPECTIVA NACIONAL.....	15
CAPÍTULO 1. ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO PARA LIDAR COM O PLANEAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL	17
1.1 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL CENTRAL	17
1.2 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL DA PROVÍNCIA.....	17
1.3 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL DO DISTRITO.....	18
1.4 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL DO POSTO ADMINISTRATIVO.....	19
1.5 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL DA LOCALIDADE	20
1.6 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL DA AUTARQUIA	20
CAPÍTULO 2. BASES LEGAIS DA ACTIVIDADE DE ORDENAMENTO TERRITORIAL.....	21
2.1 O PACOTE DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	21
2.2 OS PRAZOS PARA INÍCIO, ELABORAÇÃO E CONCLUSÃO DOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	23
2.3 A OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO DO ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	23
2.4 O REGULAMENTO DO SOLO URBANO	23
CAPÍTULO 3. OS RECURSOS HUMANOS AFECTOS AO PLANEAMENTO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO.....	25
CAPÍTULO 4. ANÁLISE DE LACUNAS.....	27
4.1 NO ÂMBITO DA DESCENTRALIZAÇÃO E ORDENAMENTO TERRITORIAL.....	27
4.1.1 Principais Constatações	27
4.1.2 Análise	27
4.2 NO QUE SE REFERE ÀS MELHORIAS NA POLÍTICA DE TERRAS E LEGISLAÇÃO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E REGULAMENTO DO SOLO URBANO	27
4.2.1 Principais Constatações	27
4.2.2 Análise	28
4.3 EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL VERSUS REGULAMENTO DO SOLO URBANO	30
4.3.1 Principais constatações	30
4.3.2 Análise	30
4.4 SOBRE TAXAS PROGRESSIVAS E DESENCORAJAMENTO DE TERRAS OCIOSAS	30
4.4.1 Principais constatações	30
4.4.2 Análise	30
4.5 EM RELAÇÃO A SIMPLIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	31
4.5.1 Principais constatações	31
4.5.2 Análise	31

4.6	SOBRE O ENQUADRAMENTO DE INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL QUANDO ELABORADOS POR INICIATIVA DOS GOVERNOS DISTRITAIS	31
4.6.1	Principais constatações	31
4.6.2	Análise	32
4.7	ENQUANTO À POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DA RESPONSABILIDADE DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL A ENTIDADES PRIVADAS	32
4.7.1	Principais constatações	32
4.7.2	Análise	33
4.8	RESPEITO AOS MECANISMOS E DISPOSITIVOS PARA O SANCIONAMENTO DE PREVARICADORES NO ORDENAMENTO TERRITORIAL	33
4.8.1	Principais constatações	33
4.8.2	Análise	33
4.9	EM RELAÇÃO AO DIREITO DO CIDADÃO A INFORMAÇÃO SOBRE O CADASTRO	34
4.9.1	Principais constatações	34
4.9.2	Análise	34
4.10	SOBRE O DIREITO À COMPENSAÇÃO JUSTA E CÁLCULO DE EXPROPRIAÇÃO	34
4.10.1	Principais constatações	34
4.10.2	Análise	35
4.11	EM RELAÇÃO A INCONGRUÊNCIAS ENTRE O REGULAMENTO DO SOLO URBANO E OUTROS INSTRUMENTOS LEGAIS E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.....	35
4.11.1	Principais constatações	35
4.11.2	Análise	35
4.12	ENQUANTO A RELAÇÃO ENTRE O DUAT E OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	35
4.12.1	Principais constatações	35
4.12.2	Análise	36
4.13	EM RELAÇÃO À INTEGRAÇÃO DA COMPONENTE RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	36
4.13.1	Principais constatações	36
4.13.2	Análise	36

SEGUNDA PARTE: DIAGNÓSTICO DO PACOTE LEGISLATIVO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E DO REGULAMENTO DO SOLO URBANO DESDE A PERSPECTIVA INTERNACIONAL. 39

CAPÍTULO 5. COMPONENTES ‘IDEAIS’ DE UM SISTEMA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DE UMA PERSPECTIVA INTERNACIONAL 41

5.1	CONCEITOS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E DE FILOSOFIA DO ESTADO	41
5.1.1	Protecção da propriedade privada.....	43
5.1.2	Função social e ecológica da propriedade	44
5.1.3	Eficiência vs. equidade: a necessidade de intervenção do governo no mercado de terras e bens imóveis por meio dos instrumentos de redistribuição das rendas fundiárias e dos bens imóveis	45
5.1.4	Prevalência do interesse geral (social) sobre os interesses individuais	45
5.1.5	A moradia social digna e adequada como bem público.....	45
5.1.6	Função pública do planeamento territorial	47
5.1.7	Motivos amplos e diversidade de mecanismos de aquisição de bens pelo Estado, seja por alienação voluntária ou por expropriação judicial ou administrativa.	47
5.1.8	Direito de preferência	49
5.1.9	Direito do Estado de participar no maior valor dos bens fundiários e imóveis graças à sua acção e / ou decisões (‘mais-valias’).....	49
5.1.10	Privilégio e incentivos a acção colectiva sobre a acção individual	50

5.1.11	Distribuição equitativa de custos e benefícios associados a urbanização e transformação da propriedade	51
5.1.12	Participação da cidadania e as comunidades na planificação do território	52
5.2	INSTRUMENTOS PARA UMA GESTÃO TERRITORIAL ABRANGENTE	53
5.2.1	Perímetro urbano.....	54
5.2.2	Sociedades ou empresas urbanísticas do Estado.....	55
5.2.3	Atribuições ou cedências obrigatórias do solo para espaço e bens públicos nos processos de plano geral, plano parcial e plano de pormenor	57
5.2.4	Zoneamento de inclusão (ou bonificações de densidade para fins sociais).....	59
5.2.5	Coeficiente básico de edificabilidade	61
5.2.6	Transferência (e bolsa) de direitos adicionais de urbanização ou construção	63
5.2.7	Reajuste de terras ou reparcelação.....	66
5.2.8	Áreas especiais de interesse social.....	69
5.2.9	Grandes operações territoriais ou consórcios imobiliários	71
5.2.10	Programas de requalificação urbana	73
5.2.11	Reparto equitativo de custos e benefícios, bem como de bonificações de densidade no âmbito dos planos parciais e as actuações territoriais.....	75
5.2.12	Declaração de desenvolvimento prioritário ou desenvolvimento diferido (para terras em áreas periurbanas), e de construção prioritária (para terras em áreas urbanizadas).....	77
5.3	INSTRUMENTOS FINANCEIROS E FISCAIS PARA UM MELHOR DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÓMICO PRODUCTO DA ACÇÃO NO ÂMBITO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL	78
5.3.1	Fundos de desenvolvimento territorial.....	80
5.3.2	Imposto aos bens imóveis	81
5.3.3	Sobretaxa para talhões ociosos	83
5.3.4	Taxas de urbanização	83
5.3.5	Mecanismo de contribuição de melhorias ou ‘valorização’	85
5.3.6	Mecanismo de participação do Estado no aumento do valor da propriedade por causa das suas decisões ou acções (mais-valias).....	86
5.3.7	Outorgamento oneroso do direito de construir (‘solo criado’)	88
5.3.8	Observatório do mercado fundiário e imobiliário.....	90
5.4	PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E COMUNITÁRIA NO ÂMBITO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL	91
5.4.1	Introdução	91
5.4.2	Realização da visão territorial.....	92
5.4.3	Papel da técnica no planeamento do ordenamento territorial	92
5.4.4	‘Boa governação’ em questões de participação cidadã no planeamento do ordenamento territorial	92
5.4.5	Razões para inclusão no pacote legislativo de OT.....	94
5.4.6	Operacionalização.....	94
5.5	ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E PROCESSUAIS	94
5.5.1	Descentralização clara e plena	95
5.5.2	Adaptação dos instrumentos de planeamento à capacidade institucional das administrações locais	98
5.5.3	Separação de funções administrativas para garantir a especialização dos recursos humanos e reduzir conflitos de interesse.	99
5.5.4	Delegação total (pelos órgãos legislativos locais), aos órgãos executivos que administram o planeamento, na tomada de todas as decisões relativas à execução dos planos por eles aprovados	100
5.6	ASPECTOS TÉCNICOS: SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMENTO TERRITORIAL.....	101
5.6.1	Política nacional de ordenamento territorial.....	102
5.6.2	Quadro legal de ordenamento territorial e uso do solo abrangente e hierárquico.	104
5.6.3	Plano nacional de ordenamento territorial (PNOT).....	114
5.6.4	Plano provincial de ordenamento territorial (PPOT).....	117
5.6.5	Sistema distrital de ordenamento territorial (SDOT).....	117

CAPÍTULO 6. ANÁLISE DE LACUNAS.....	137
6.1 PARTICULARIDADES DO ACTUAL PACOTE LEGISLATIVO	137
6.1.1 Dimensão jurídica, estrutura legal e filosofia do Estado	138
6.1.2 Dimensão ecológica e cultural	153
6.1.3 Dimensão socioeconómica e financeira.....	154
6.1.4 Dimensão de participação cidadã.....	160
6.1.5 Dimensão administrativa e institucional	165
6.1.6 Dimensão técnica	177
6.2 OUTROS ASPECTOS NA LEGISLAÇÃO MOÇAMBICANA SOBRE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, IDENTIFICADAS NO CONTEXTO DA EXPERIÊNCIA DO CONSULTOR EM MOÇAMBIQUE.	188
6.2.1 Introdução	188
6.2.2 Constatações mais específicas	189
TERCEIRA PARTE: RECOMENDAÇÕES NACIONAIS E INTERNACIONAIS	193
CAPÍTULO 7. RECOMENDAÇÕES DESDE A PERSPECTIVA NACIONAL.....	195
7.1 ASPECTOS ESPECÍFICOS PROPOSTOS PARA REVISÃO NA LEI DO ORDENAMENTO TERRITORIAL	195
7.2 ASPECTOS PROPOSTOS PARA INTEGRAÇÃO NA LEI DO ORDENAMENTO TERRITORIAL.....	195
7.3 ASPECTOS GERAIS A ALINHAR NA LEI DE TERRAS E SEU REGULAMENTO, E NA POLÍTICA, LEI E REGULAMENTO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL	196
CAPÍTULO 8. RECOMENDAÇÕES DESDE A PERSPECTIVA INTERNACIONAL	199
8.1 O PACOTE DE ORDENAMENTO TERRITORIAL ‘COMO UM TODO’	199
8.2 DIMENSÃO JURÍDICA, ESTRUTURA LEGAL E FILOSOFIA DO ESTADO	200
8.3 DIMENSÃO ECOLÓGICA E CULTURAL	201
8.4 DIMENSÃO SOCIOECONÓMICA E FINANCEIRA	203
8.5 DIMENSÃO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.....	203
8.6 DIMENSÃO ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL	205
8.7 DIMENSÃO TÉCNICA	207
BIBLIOGRAFIA	209

INTRODUÇÃO

Antecedentes

A legislação de ordenamento territorial (LOT) constitui um conjunto de directivas que permitem ao Governo de Moçambique, por meio de um processo de concertação, integração e participação a todos os níveis, definir os objectivos gerais a que devem obedecer os instrumentos de ordenamento territorial para alcançar uma melhor distribuição das actividades humanas no território, a preservação das zonas de reservas naturais e de estatuto especial e, assim, assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento humano e o cumprimento dos tratados e acordos internacionais, no âmbito territorial.

É, pois neste contexto, que volvido um pouco mais de uma década, após a aprovação da Legislação de ordenamento territorial, o Ministério da Terra e Ambiente (MTA) que é a entidade que tutela esta área, com a apoio do Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local (PDUL) do Banco Mundial, pretende reflectir sobre o grau de implementação da mesma, determinar pontos fortes, fraquezas, oportunidades, por forma a adequar-se a legislação aos desafios actuais do desenvolvimento país. Especificamente, tratasse do estudo dos seguintes instrumentos legais:

1. Política de Ordenamento Territorial (Resolução 18/1997)
2. Lei de Ordenamento do Território (Lei nº. 19/2007)
3. o Regulamento de Ordenamento Territorial (Decreto No. 23/2008)
4. Regulamento do Solo Urbano (Decreto No. 60/2006).

A iniciativa do Governo, visa proceder a revisão com vista a introduzir as medidas necessárias para que a estrutura reflecta uma articulação coerente e contemporânea de instrumentos, regras e procedimentos formulados em momentos diferentes, que não necessariamente obedecem a mesma visão do ordenamento territorial do país, e que poderia ser modificada ou complementada com novos instrumentos, regras e procedimentos para tornar mais efectiva e equitativa a acção do Estado, e dos diferentes actores económicos.

Para o Governo e os consultores, constituem assuntos nevrálgicos para o estudo os seguintes:

1. A harmonização do pacote legislativo do OT com a demais legislação existente;
2. A leitura de cenários de Desenvolvimento Territorial, tendo em conta o crescente risco de desastres naturais que têm afectado o território nacional e de que forma essa visão poderá influenciar a modalidade de ordenamento e gestão do território;
3. A simplificação da LOT e dos respectivos instrumentos de OT nos diversos níveis de governação;
4. A identificação de omissões ou pouca clareza entre o pacote de OT e a Lei de Terras e outros instrumentos que actuam sobre o território, tais como Planos Distritais de Uso da Terra (PDUT) e dos Planos de Estrutura Urbana (PEU);
5. A indicação das dificuldades e limitações na aplicação prática do quadro legal (obrigatoriedades, responsabilidades, competências, elaboração, aprovação, implementação, revisão etc.);
6. A importância da introdução do princípio de taxas e impostos progressivos de forma a desincentivar a existência de terras urbanas subaproveitadas;
7. O enquadramento dos Planos Gerais de Urbanização (PGU), Planos Parciais de Urbanização (PPU) e Planos de Pormenor (PP) quando elaborados a nível distrital e respectivas competências de aprovação e obrigatoriedade do uso;

8. A avaliação da possibilidade de extensão da responsabilidade de elaboração dos PGU/PPU ou PP às entidades privadas detentoras de Direitos de Uso e Aproveitamento da Terra (DUAT) com extensas áreas;
9. Os mecanismos e dispositivos legais para aplicação de multas/penalidades e sanções nas violações dos IOT;
10. A obrigatoriedade de interligação entre a planificação económico-social e espacial;
11. O objecto, responsabilidades e procedimentos de Fiscalização dos instrumentos de OT;
12. A abrangência do direito do cidadão á informação do cadastro de terra e definição do nível de informação e procedimentos; e
13. A definição do direito à compensação justa e respectivo impacto no cálculo da expropriação pública; entre outros.

Objectivo

Dado o acima exposto, o objectivo desta tarefa é produzir recomendações e directrizes sobre o quadro de ordenamento territorial e gestão do solo urbano moçambicano acima exposto, incluindo as boas práticas nacionais e internacionais; isso, para alimentar uma eventual reforma do quadro legal por parte das autoridades.

O trabalho se resume na interacção entre as experiências e lições aprendidas a nível nacional e internacional, através das contribuições de um consultor nacional e um internacional.

Metodologia

Para o presente trabalho, privilegiou-se a seguinte metodologia:

1. Revisão bibliográfica para subsidiar a análise crítica da legislação, incorporando uma reflexão sobre os temas críticos identificados nos TdR;
2. Realização de entrevistas com os *actores chave*, particularmente técnicos da Direcção Nacional de Terras e Desenvolvimento Territorial, docentes da Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico da Universidade Eduardo Mondlane, técnicos da UN HABITAT, técnicos da Associação dos Municípios de Moçambique, técnicos do Instituto Nacional de Gestão de Desastres, técnicos da Comissão de Revisão da Política de Terras, técnicos do Conselho Municipal de Maputo, para a apreensão das suas opiniões e sugestões sobre a Lei do Ordenamento do Território (LOT) e assuntos prioritários a serem revistos;
3. Elaboração do Questionário para os *actores chave* para a recolha de opiniões e sugestões sobre o pacote de LOT
4. Apresentação dos resultados do trabalho num workshop realizado em Junho, para uma reflexão com diversos actores, sobre o estágio do actual pacote legislativo de ordenamento territorial;
5. Produção do diagnóstico final de avaliação e proposta de revisão do pacote legislativo de Ordenamento do Território (OT) e do RSU, tomando como base os subsídios recolhidos no workshop.

Após a aprovação pelo MTA, do questionário para as entrevistas, foi elaborada uma lista de 32 personalidades, representando instituições públicas e privadas, academia e sociedade civil a quem foi enviado o questionário. Desta lista, para além do questionário enviado, foram identificadas 10 personalidades que deveriam ser entrevistadas. Até ao fecho deste Relatório, apenas 9 questionários haviam sido respondidos e enviados ao consultor. Resumidamente, se pode notar que apesar de todos os actores chave terem dado nota positiva a iniciativa de reflexão sobre o pacote de Legislação de OT e Regulamento do Solo Urbano, as entrevistas foram de longe a melhor via para se conseguir uma contribuição

dos mesmos, neste estudo.

As pessoas entrevistadas foram:

1. Joaquim Langa Director Nacional de Terras e Desenvolvimento Territorial, MTA
2. Adérito Wetela Director do Centro Nacional de Cartografia e Teledetecção, MTA
3. Arlindo Dgedge Director Provincial de Terras e Desenvolvimento Territorial, MTA
4. Neivaldo Nhatugueja Chefe de Departamento, DNTDT-MTA
5. Carlos Tungadza Chefe de Repartição, DNTDT-MTA
6. Manuel de Araújo Presidente do Concelho Municipal de Quelimane
7. João Carrilho Membro da Comissão de Revisão da Política de Terras
8. Simão Joaquim Membro da Comissão de Revisão da política de Terras
9. Alda Salomão Membro da Comissão de Revisão da Política de Terras
10. João Teodósio Tique Director da Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico, UEM
11. Albino Mazembe Docente da Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico, UEM
12. Wild do Rosário Representante da UN HABITAT Moçambique
13. Idélcia Mapurre Técnica da Associação dos Municípios de Moçambique, ANAMM
14. Higino Rodrigues Técnico do Instituto de Gestão e Prevenção de Desastres, INGD
15. Rogério Nuvunga Director de Construção e Urbanização, Município de Maputo
16. Zefanias Chitsungo Técnico do Gabinete de Reconstrução Pós Ciclone Iдай, GREPOC

Estrutura do documento

Pelo anterior, o documento encontrasse dividido em três partes que se relatam a continuação.

A primeira parte, titulada *Diagnóstico do pacote legislativo de ordenamento territorial e do regulamento do solo urbano desde a perspectiva nacional*, coteia os resultados do diagnóstico feito pelo consultor nacional. Nele, o consultor aborda de forma crítica, os aspectos ligados ao pacote legislativo de ordenamento territorial em Moçambique, com particular ênfase em

1. Aspectos ligados a estruturação do Estado para o ordenamento territorial.
2. Base Legal para o exercício da actividade; dotação de Recursos Humanos a todos níveis de governação; e,
3. Aspectos-chave identificados como prioritários, concretamente (i) a descentralização, (ii) as incongruências entre o pacote legislativo de ordenamento territorial e o Regulamento do Solo Urbano, (iii) a taxaço progressiva de terras, a possibilidade de extensão da promoço da elaboraço de instrumentos de ordenamento territorial aos privados, de entre outros.

A segunda parte do trabalho, titulada *Diagnóstico do pacote legislativo de ordenamento territorial e do regulamento do solo urbano desde a perspectiva internacional*, desenvolvida pelo consultor internacional, apresenta o diagnóstico da Legislaço de Ordenamento Territorial de Moçambique, desde as boas práticas de planeamento e ordenamento territorial enaltecidas e reconhecidas no contexto internacional, identifica as lacunas de que a mesma enferma, com vista a subsidiar as autoridades moçambicanas responsáveis pelo ordenamento do território, de experiências internacionais, que, quando adoptadas, poderão prestar um contributo positivo para a gestão e administraço de terra, a urbanizaço e o desenvolvimento rural em Moçambique.

Como poderá ser visto, a análise é realizada em torno de seis *dimensões* que, na experiência do con-

sultor em vários países, são normalmente, e devem ser devidamente abordadas, em um pacote legislativo abrangente de planeamento do uso da terra:

1. Conceitos ou princípios constitucionais, jurídicos, de estrutura governamental e filosofia do Estado.
2. Questões relacionadas à ecologia, recursos naturais e recursos culturais.
3. O desenvolvimento socioeconómico e o **financiamento** do desenvolvimento territorial.
4. À questão da consulta e da participação cidadã no processo de ordenamento do território.
5. Os aspectos relacionados à gestão pública, quadro institucional, e operacionalização do ordenamento do território; e,
6. À técnica de planeamento do ordenamento do território, ou seja, o que está relacionado à forma, conteúdo e estrutura dos planos de ordenamento territorial.

O documento conclui com uma terceira parte, em que são colectadas as recomendações que ambos os consultores emitiram com base em seus respectivos diagnósticos. A nível do trabalho do consultor nacional isso inclui uma proposta de aspectos específicos a considerar numa possível revisão quer na Política de Terras (PT) como no pacote legislativo de ordenamento territorial e regulamento do solo urbano.

Quanto a o trabalho do consultor internacional, isso inclui

1. Edições recomendáveis a inúmeros artigos dos diferentes instrumentos do pacote legislativo.
2. Recomendações sobre o pacote de ordenamento territorial ‘como um todo’.
3. Recomendações relativas a cada uma das seis dimensões acima mencionadas.

Os consultores agradecem ao Governo de Moçambique e ao Banco Mundial pela oportunidade e confiança depositada em eles, e esperam que os resultados sejam úteis para os importantes objectivos deste projecto.

Primeira parte:

Diagnóstico do pacote legislativo de ordenamento territorial e do regulamento do solo urbano desde a perspectiva nacional.

Como exposto na introdução, a primeira parte coteia os resultados do diagnóstico feito pelo consultor nacional. Nele, o consultor aborda de forma crítica, os aspectos ligados ao pacote legislativo de ordenamento territorial em Moçambique, com particular ênfase em:

1. Aspectos ligados a estruturação do Estado para o ordenamento territorial.
2. Base Legal para o exercício da actividade; dotação de Recursos Humanos a todos níveis de governação; e,
3. Aspectos-chave identificados como prioritários, concretamente (i) a descentralização, (ii) as incongruências entre o pacote legislativo de ordenamento territorial e o Regulamento do Solo Urbano, (iii) a taxa progressiva de terras, a possibilidade de extensão da promoção da elaboração de instrumentos de ordenamento territorial aos privados, de entre outros.

Nas páginas seguintes, esses pontos são desenvolvidos.



Mulheres e um rapaz na cidade de Dondo. © Arturo Samper (2014)

CAPÍTULO 1.

ESTRUTURAÇÃO DO ESTADO PARA LIDAR COM O PLANEAMENTO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

1.1 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL CENTRAL

O Ministério da Terra e Ambiente é o organismo do Estado que tem as supremas responsabilidades, de garantir que o património natural pertença dos cerca de trinta milhões de moçambicanos; e seja usado de forma racional e responsável, para que os filhos dos nossos filhos, tenham, no mínimo, as mesmas oportunidades e opções de desenvolvimento que nós, os seus antecessores temos. Neste Ministério a actividade de ordenamento territorial, está sob a alçada da Direcção Nacional de Terras e Desenvolvimento Territorial.

Para além do Ministério da Terra e Ambiente, o Ministério da Administração Estatal e Função Pública (MAEFP) possui atribuições específicas na área do planeamento e ordenamento territorial. O número 1 do Artigo 19 do Decreto 60/2006 de 26 de Dezembro que regula o Solo Urbano em Moçambique, refere que

“Aprovado o Plano, este será submetido `a Ratificação do Ministro que superintende a Área da Administração Local do Estado que o mandará publicar ouvido o Ministro que superintende a actividade de Urbanização, bem como o Ministro que superintende a actividade do Ordenamento do Território”.

No caso concreto, cabe ao Ministro da Administração Estatal e Função Pública, a Ratificação dos Planos de Ordenamento Territorial de nível Distrital e Autárquico. Ainda no MAEFP, na Direcção Nacional do Desenvolvimento Autárquico, o Departamento do Desenvolvimento Autárquico, é responsável por prestar assessoria na elaboração e ratificação dos Planos de Desenvolvimento das Autarquias Locais e dos Planos de Ordenamento Territorial.

1.2 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL DA PROVÍNCIA

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 pelo Governador Provincial eleito. Neste arranjo institucional, foi então criada a Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente.

A Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente tem as seguintes funções:

1. No âmbito do desenvolvimento rural:

- a. Promover o desenvolvimento económico local e a exploração sustentável dos recursos
- b. Promover o desenvolvimento;
- c. Promover a exploração sustentável dos recursos naturais;
- d. Definir prioridades e projectar o estabelecimento de infra-estruturas económicas e sociais;
- e. Promover a implantação das centralidades de desenvolvimento socioeconómico.

2. No âmbito do Ambiente

- a. Implementar o plano ambiental e de zoneamento ecológico;

- b. Desenvolver programas de reflorestamento, plantio e conservação de árvores;
- c. Implementar normas para o maneiio, protecção, conservação, fiscalização e monitoria do uso de recursos naturais; realizar programas de educação cívica e ambiental;
- d. Implementar políticas de integração da economia verde, biodiversidade e das mudanças climáticas nos programas sectoriais;
- e. Implementar medidas de prevenção da degradação e controlo da qualidade ambiental;
- f. Implementar iniciativas de prevenção, controlo e recuperação de solos degradados;
- g. Assegurar a participação das comunidades locais na gestão dos recursos naturais e ecossistemas;
- h. Implementar medidas de combate à poluição do meio aquático; e
- i. Implementar programas de combate à degradação dos mangais e dos ecossistemas aquáticos e costeiros.

3. No âmbito das Florestas e Fauna Bravia:

- a. Implementar projectos e programas de fomento agroflorestais;
- b. Promover a indústria local de processamento de produtos florestais e faunísticos;
- c. Garantir a utilização sustentável da biomassa lenhosa ao nível da província;
- d. Garantir o uso sustentável dos recursos florestais e faunísticos;
- e. Assegurar a gestão do conflito Homem/fauna bravia;
- f. Desenvolver acções de combate à exploração e comercialização ilegal de recursos faunísticos;
- g. Assegurar a implementação de medidas de prevenção e controlo de queimadas descontroladas;
- h. Assegurar a implementação de programas comunitários de gestão de recursos florestais;
- i. Assegurar o repovoamento florestal e faunístico.

4. No âmbito da Terra

- a. Tramitar processos de pedidos de uso e aproveitamento de terra nos termos da lei;
- b. Garantir reservas do Estado;
- c. Coordenar o desenvolvimento de actividades no âmbito de agrimensura e cartografia temática;
- d. Estabelecer redes de apoio do plano-altimétrico topográfico.

5. No âmbito do Ordenamento Territorial;

- a. Participar e coordenar na elaboração de instrumentos de ordenamento territorial;
- b. Coordenar e supervisionar a implementação de instrumentos de ordenamento territorial;
- c. Elaborar o zoneamento ecológico;
- d. Participar na elaboração de programas habitacionais.

1.3 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL DO DISTRITO

O Distrito é a unidade territorial principal da organização e funcionamento da administração local do Estado e a base da planificação do desenvolvimento económico, social e cultural em Moçambique,

incluindo a planificação do uso do território. O distrito é composto por Postos Administrativos e Localidades (art.º 12). O estatuto orgânico do governo distrital foi aprovado pelo Decreto n.º 6/2006 de 12 de Abril e, em conformidade com o mesmo, o governo distrital tem na sua estrutura, o Serviço Distrital de Planeamento e Infraestruturas. 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. O SDPI é responsável pelas seguintes áreas de actividades:

1. Planeamento e Ordenamento Territorial.
2. Gestão Ambiental e Calamidades Naturais;
3. Gestão de Terras, dos Recursos Hídricos e Energéticos;
4. Obras Públicas e Infra-estruturas e Equipamento de Transporte, de Comunicação e de Energia;
5. Prestação de Serviços Públicos;

As 4 Repartições que constituem a estrutura funcional do SDPI, estão representadas na Figura 1 abaixo.

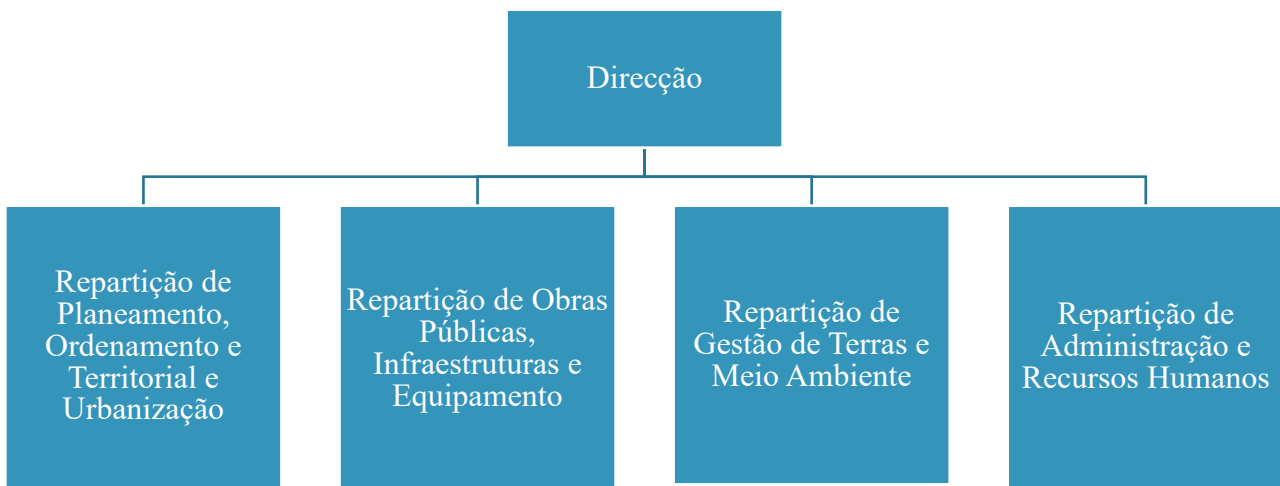


Figura 1. Organograma dos Serviços Distritais de Planeamento e Infra-estruturas de Moçambique. Fonte: Decreto nº 6/2006 de 12 de Abril.

1.4 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL DO POSTO ADMINISTRATIVO

O Posto administrativo é a unidade territorial imediatamente inferior ao distrito, que tem em vista garantir a aproximação efectiva dos serviços da administração local do Estado às populações e assegurar maior participação dos cidadãos na realização dos interesses locais. O Posto administrativo é constituído por localidades e abrange também áreas das autarquias locais compreendidas no respectivo território (art.º 13 da Lei dos Órgãos Locais do Estado).

O art.º 5, 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.

1.5 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL DA LOCALIDADE

A localidade é a unidade territorial base da organização da administração local do Estado. A localidade compreende aldeias, bairros e outros aglomerados populacionais inseridos no seu território (art.º 14º da Lei dos Órgãos Locais do Estado). Segundo o art.º 62 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.

1.6 ESTRUTURAÇÃO A NÍVEL DA AUTARQUIA

As autarquias, dependendo do seu tamanho e outras características tendem a ter uma diversidade de estruturas organizativas. Porém, em todas elas, nota-se que normalmente, 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. A Figura 2 apresenta o exemplo da autarquia de Ribaué, estabelecida em 2008.

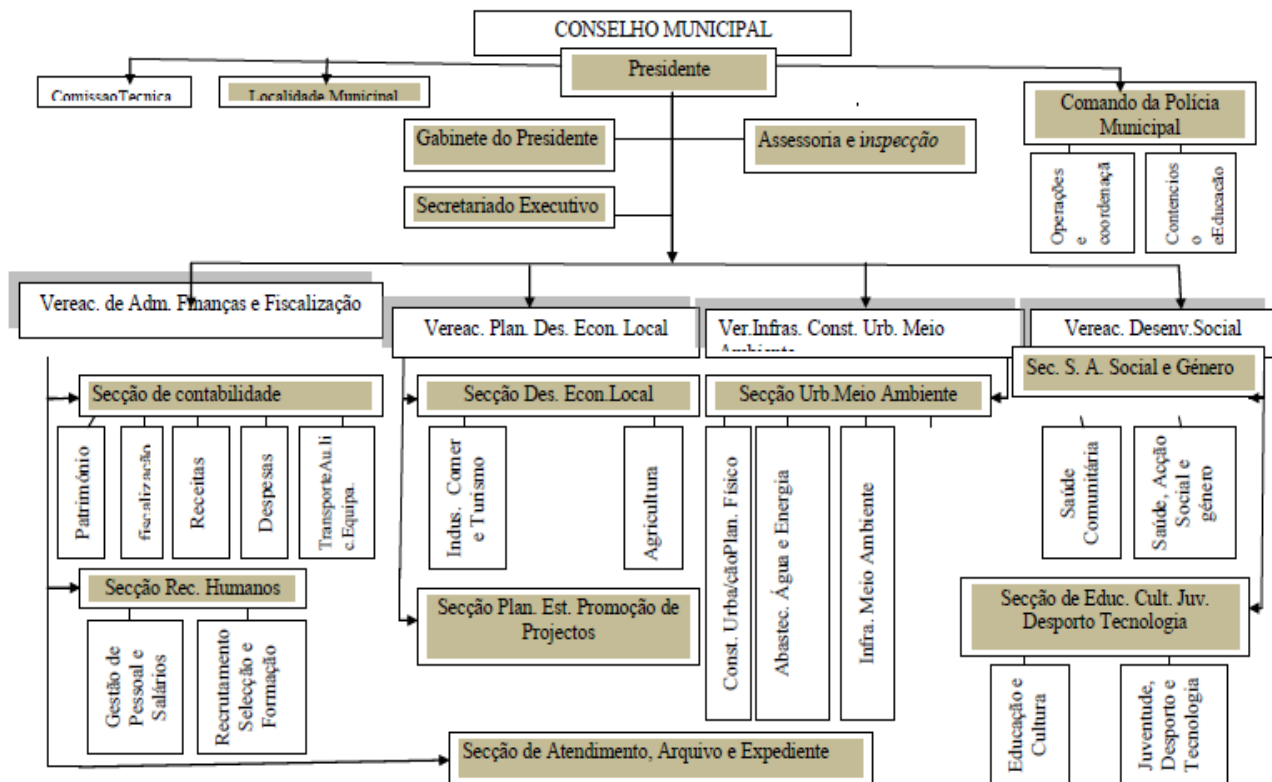


Figura 2. Estrutura organizacional e de gestão municipal (o caso de Ribaué/Nampula)

Da leitura do organigrama acima constata-se que a gestão municipal conta com uma secção de Urbanização e Meio Ambiente dentro da qual figuram os pelouros de “Construção/Urbanização e Planeamento Físico”, “Abastecimento de Água e Energia” e “Infra-estruturas e Meio Ambiente”. É esta secção e seus pelouros combinados que têm a responsabilidade sobre os serviços de planeamento e ordenamento do território.

CAPÍTULO 2.

BASES LEGAIS DA ACTIVIDADE DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

2.1 O PACOTE DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

A Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, procedeu ao enquadramento jurídico da Política do Ordenamento do Território e estabelece as bases legais do regime jurídico dos instrumentos de ordenamento do território, visando garantir uma ocupação e utilização racional e sustentável dos recursos naturais, a promoção da coesão nacional, a valorização dos diversos potenciais de cada região, o melhoramento das condições de habitação, das infra-estruturas, dos sistemas urbanos e a segurança das populações mais vulneráveis a calamidades naturais.

No seu Artigo 4 ponto 1, o Regulamento da Lei do Ordenamento do Território (RLOT) define 4 níveis de intervenção e os respectivos instrumentos de ordenamento Territorial, nomeadamente: a) nível nacional; b) nível provincial; c) nível distrital e, d) nível autárquico.

Ainda ao abrigo do artigo 4 do RLOT constituem instrumentos de ordenamento territorial os seguintes:

1. A nível nacional:

- a. **Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT)**, que é o instrumento que 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.
- b. **Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)**, que são os instrumentos que estabelecem os parâmetros e as condições de uso das zonas com continuidade espacial, ecológica, económica e interprovincial.

2. **Ao nível provincial:** os **Planos Provinciais de Desenvolvimento Territorial (PPDT)** de âmbito provincial e interprovincial, 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.

3. **Ao nível distrital:** Os **Planos Distritais de Uso da Terra (PDUT)**, que são os instrumentos 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.

4. Ao nível autárquico:

- a. **Plano de Estrutura Urbana (PEU)** – instrumento que estabelece a organização espacial da totalidade do território do município e autarquia de povoação, os parâmetros e as normas para a sua utilização, tendo em conta a ocupação actual, as infra-estruturas e os equipamentos sociais existentes e a implantar e a sua integração na estrutura espacial regional.
- b. **Plano Geral de Urbanização (PGU)** – instrumento que estabelece a estrutura e qualifica o solo urbano na sua totalidade, tendo em consideração o equilíbrio entre os diversos usos e funções urbanas, define as redes de transporte, comunicações, energia e saneamento, e os equipamentos sociais, com especial atenção às zonas de ocupação espontânea como base sócio - espacial para a elaboração do plano.

- c. **Plano Parcial de Urbanização (PPU)** – instrumento que estabelece a estrutura e qualifica o solo urbano parcialmente, tendo em consideração o equilíbrio entre os diversos usos e funções urbanas, define as redes de transporte, comunicações, energia e saneamento, e os equipamentos sociais, com especial atenção às zonas de ocupação espontânea como base sócio - espacial para a elaboração do plano.
- d. **Plano de Pormenor (PP)** – instrumento que define com pormenor a tipologia de ocupação de qualquer área específica do centro urbano, estabelecendo a concepção do espaço urbano, dispondo sobre usos do solo e condições gerais de edificações, o traçado das vias de circulação, as características das redes de infra-estruturas e serviços, quer para novas áreas ou para áreas existentes, caracterizando as fachadas dos edificios e arranjos dos espaços livres. A Figura abaixo sumariza os instrumentos de ordenamento territorial em vigor em Moçambique.

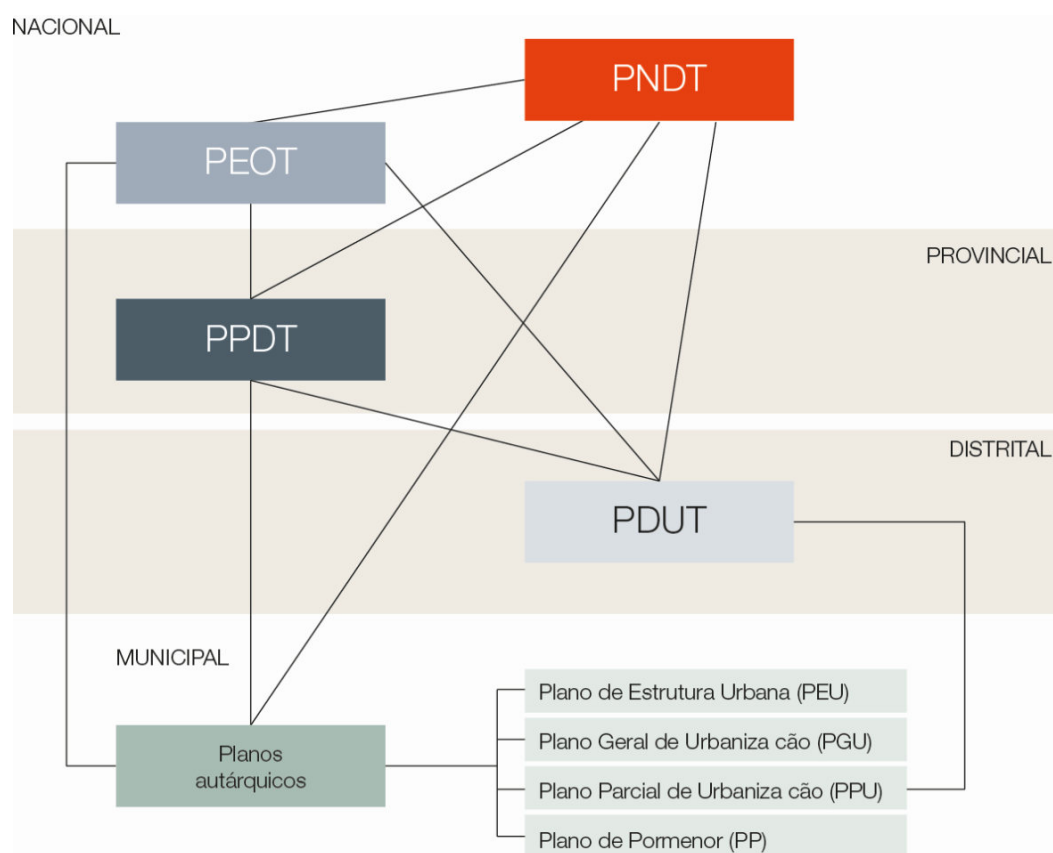


Figura 3. Diagrama representativo dos instrumentos de ordenamento territorial em vigor em Moçambique, e suas relações de interdependência. Fonte: consultor nacional

O Artigo 5 do RLOT refere ainda os seguintes instrumentos de carácter geral:

1. **Qualificação dos Solos** – instrumento informativo e indicativo da utilização preferencial dos terrenos em função da sua aptidão natural ou da actividade dominante que neles se exerça, ou possa ser exercida, para seu mais correcto uso e aproveitamento e garantia da sustentabilidade ambiental.
2. **Classificação dos Solos** – instrumento que determina o regime político-administrativo de cada parcela do território em duas categorias fundamentais, a de solo urbano e a de solo rural.

3. **Cadastro Nacional de Terras** – instrumento vinculativo e indicativo dos titulares dos direitos de uso e aproveitamento da terra, da localização geográfica, da forma, das regras e dos prazos para sua utilização e dos usos ou da vocação preferencial para a utilização, protecção e conservação dos solos.
4. **Inventários ambientais, sociais e económicos** – instrumentos informativos a elaborar pelos vários órgãos sectoriais através da recolha e tratamento de dados ambientais, sociais e económicos.
5. **Zoneamento** – instrumento de carácter informativo e indicativo elaborado com base na qualificação dos solos, existência de recursos naturais e na ocupação humana, que qualifica e divide o território em áreas vocacionadas preferencialmente para determinadas actividades de carácter económico, social e ambiental.
6. **Mapa geológico** – instrumento informativo e indicativo do potencial geológico mineiro.
7. **Cadastro mineiro** – instrumento informativo e vinculativo no atlas cadastral geral.

2.2 OS PRAZOS PARA INÍCIO, ELABORAÇÃO E CONCLUSÃO DOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

O Artigo 8 do RLOT, no seu ponto 1, refere que os instrumentos de ordenamento territorial devem ser iniciados, elaborados e concluídos à medida que forem reunidas as condições técnicas, científicas, humanas, económicas e sociais necessárias. No entanto, no seu ponto 2, estipula o prazo máximo de dois anos a contar da data de publicação do Regulamento da Lei do Ordenamento do Território, para se dar início à elaboração dos Planos Distritais de Uso da Terra e dos Planos de Estrutura Urbana. A realidade indica que este comando legal não tem sido cumprido e não se reporta quaisquer casos de punição aos prevaricadores, apesar de tal estar legalmente estabelecido.

2.3 A OBRIGATORIEDADE DA APRESENTAÇÃO DO RELATÓRIO DO ESTADO DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

O Artigo 16 do Regulamento da Lei do Ordenamento do Território nos seus pontos 1, 2 e 3 refere a obrigatoriedade de Apresentação do Estado do Ordenamento do Território. Assim, o órgão que superintende a actividade do ordenamento do território deverá, no último ano de cada mandato, do respectivo Governo apresentar ao Conselho de Ministros um relatório sobre o estado de implementação dos instrumentos de Ordenamento Territorial e as perspectivas de evolução dos mesmos a curto e médio prazos. O mesmo artigo refere que o informe, analítico e circunstanciado, deverá fazer constar de peças escritas e peças gráficas que ilustrem a materialização espacial das estratégias de ordenamento do território. Esta prática ainda não foi posta em prática no país, pois em nenhum mandato, tal relatório foi produzido e apresentado.

2.4 O REGULAMENTO DO SOLO URBANO

O Regulamento do Solo Urbano, aprovado em 2006, é aplicável às áreas de cidades e vilas legalmente existentes e aos assentamentos humanos ou aglomerados populacionais organizados por um plano de urbanização. Deste Regulamento importa destacar algumas das definições dadas no seu artigo 1º, tais como:

- **Solo Urbano** - toda a área compreendida dentro do perímetro dos municípios, vilas e das povoações legalmente instituídas;

- **Área urbanizada** - área de ocupação consolidada, onde os prédios urbanos ocupem exclusivamente as suas respectivas parcelas ou talhões sem a concorrência de outros prédios de posse de outrem e esteja integrada em plano de ordenamento;
- **Área urbanizável** - área susceptível de ser edificada, constituída por parte ou pela totalidade de um ou mais prédios urbanos ou rústicos;
- **Prédio rústico** - parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, em que a fonte de rendimento depende principalmente da terra em si, enquanto as construções têm como função uma actividade de apoio a exploração da terra;
- **Prédio urbano** - edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro, bem como uma parcela ou talhão delimitados e integrados numa área urbanizada;
- **Urbanização** - transformação do solo através da provisão de infra-estruturas, equipamentos e edificações que assegurem a fixação física das populações em condições de beneficiarem de serviços de crescente nível e qualidade nos domínios da saúde, ensino, tráfego rodoviário, saneamento, comércio e lazer, entre outros.

Neste Regulamento importa anotar as seguintes limitações à atribuição de DUAT, a saber:

- A urbanização é um pré-requisito à atribuição do direito de uso e aproveitamento da terra nas zonas abrangidas pelo Regulamento, respeitando-se, no entanto, os direitos de ocupação em boa-fé e desde que a ocupação seja enquadrável no plano de ordenamento e que o ocupante assuma o compromisso de respeitar as regras nele estabelecidas.
- Proibida a atribuição do DUAT em zonas urbanizadas que não incluam áreas destinadas a equipamentos sociais e serviços públicos bem como em áreas consideradas reservas do Estado.

Apesar de se tratar dum regulamento, portanto, tendo que obedecer aos ditames da Lei que pretende regulamentar, a Lei de Terras, no caso da atribuição do direito de uso e aproveitamento da terra, o Regulamento prevê que o mesmo possa ser concedido por sorteio, hasta pública e negociação particular, modalidades que não estão previstas na Lei de Terras e que, portanto, extravasam a competência dum regulamento. Também, em completa contradição com a Lei de Terras, este Regulamento do Solo Urbano proíbe a atribuição do direito de uso e aproveitamento da terra por deferimento dum pedido aos cidadãos estrangeiros, quando a Lei de Terras, o permite sob certas condições. Importa notar que o Acórdão nº 4/CC/2015 de 1 de Setembro declara a inconstitucionalidade deste instrumento.

CAPÍTULO 3.

OS RECURSOS HUMANOS AFECTOS AO PLANEAMENTO E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Os Recursos Humanos têm sido vistos, como uma das peças chave para o correcto funcionamento de qualquer instituição e o garante da implementação da legislação, actuando quer na observância das directrizes nela emanadas aquando da tomada de decisões sobre a alocação de terras, como na implementação das mesmas no terreno.

No caso de Moçambique, e para o caso particular da área do planeamento e ordenamento territorial, a classe de técnicos de ordenamento territorial está em crescendo em números absolutos; de acordo com dados fornecidos pela Associação dos Arquitectos de Moçambique, o país conta com perto de um milhar de arquitectos planificadores físicos e 5 centenas de técnicos médios de planeamento físico, para além de número considerável de topógrafos e geógrafos.

Do levantamento efectuado, conclui-se que, grande parte destes técnicos não estão empregues nos sectores de sua especialidade. Os que conseguiram enquadramento nas instituições de especialidade, a distribuição destes, obedece a forma de uma pirâmide invertida, onde o nível central, conta com um razoável número de técnicos, seguindo-se o nível provincial, atrofiando no nível distrital e autárquico, até ser completamente inexistente a presença de técnicos a nível de Posto Administrativo, Localidade ou Distrito Urbano.

As causas para a escassez ou total ausência de técnicos nos níveis de base encontra explicação nos quadros de pessoal aprovados que não incluem estas especialidades e, mesmo nos casos em que as vagas existam, a cobertura orçamental constitui um grande desafio para o preenchimento das mesmas, principalmente nos últimos 5 anos.

Para além deste facto, regista-se uma grande rotação dos técnicos, sobretudo a nível das autarquias, onde a cada mandato, corresponde uma equipa técnica diferente e muitas vezes sem muita experiência e domínio do seu campo de trabalho. Nesta base, seria de recomendar pelo menos a inclusão de técnicos médios de planeamento físico a nível de base e a obrigatoriedade do seu preenchimento, como condição para se aceder ao financiamento pelo Orçamento do Estado.



Meninas na cidade de Dondo, a caminho de casa depois de um dia na escola. © Arturo Samper

CAPÍTULO 4.

ANÁLISE DE LACUNAS

4.1 NO ÂMBITO DA DESCENTRALIZAÇÃO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

4.1.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

O governo de Moçambique tem estado a implementar a política de descentralização e desconcentração do poder há mais de duas décadas. Concretamente no caso do ordenamento territorial, a Lei e o Regulamento da lei de Ordenamento Territorial em vigor, inclui a descentralização de competências em ordenamento territorial, para os níveis autárquico e distrital, onde os Presidentes dos Conselhos Autárquicos e os Administradores de Distrito, estão imbuídos de poderes para desencadear processos de elaboração de instrumentos de ordenamento territorial nos territórios sob sua jurisdição. A realidade indica que o processo de alocação de terras quer a nível urbano como rural, em grande medida não esta sob alçada das autoridades formalmente instituídas quer nas cidades e vilas, como nas terras rurais, cabendo as autoridades tradicionais a responsabilidade de ceder áreas para urbanização e desenvolvimento de actividades nas áreas rurais.

Neste quadro o desafio maior é que as estruturas de base, não possuem quaisquer rudimentos em planeamento e ordenamento territorial, dada a inexistência de apoio técnico a este nível. Mais ainda, com a implementação do pacote de descentralização que vai incluir a eleição de administradores distritais em 2024, e a criação de conselhos executivos distritais, o pacote de ordenamento territorial deverá preparar-se para se adequar a nova realidade.

4.1.2 ANÁLISE

Os instrumentos de ordenamento territorial 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 (autoridades tradicionais e secretários de bairro) que conduzem o processo, sem a observância de quaisquer orientações do preconizado nos instrumentos de ordenamento territorial caso estes porventura existam. É a este nível que não existe nenhuma forma de apoio ou orientação técnica para o ordenamento territorial.

Nas cidades funcionou em tempos recuados nas então Câmaras Municipais e Conselhos Executivos de Cidade e Vila, um arranjo institucional, em que as Câmaras Municipais ou Conselhos Executivos, tinham equipas de técnicos elementares, designados por Agentes Técnicos de Urbanização (ATUs), congregados na chamada Brigada Externa, que prestavam assistência aos cidadãos nos Bairros de expansão em matérias de observância e cumprimento dos regulamentos de construção e urbanização, que foram desmantelados, dando lugar a proliferação de construções desordenadas e de baixa qualidade nas cidades e vilas.

4.2 NO QUE SE REFERE ÀS MELHORIAS NA POLÍTICA DE TERRAS E LEGISLAÇÃO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E REGULAMENTO DO SOLO URBANO

4.2.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

Da análise das entrevistas e compulsando bibliografia relevante, transparece a ideia de que a actual Política e Legislação de terras tem um grande enfoque nas terras agrárias, dando menos primazia a terra urbana. Por outro lado, a LOT e o RSU, são vistos como essencialmente virados a gestão de terra

nas cidades e vilas e promotores da urbanização, apesar de no país não existir uma Política de Urbanização. urge conciliar a Política e legislação de terras com a LOT e RSU e Política de Urbanização num único instrumento que se poderia designar por Pacote Legislativo sobre Terras e Território.

Constata-se a dificuldade de articulação da LOT e seu Regulamento e RSU, com a Lei de Terras, no que respeita aos direitos dos afectados pelos processos de ordenamento do território. O RSU criou um regime paralelo para as áreas urbanas, onde são sugeridas outras formas de acesso a terra, havendo também contradições com a Lei de Terras no que se refere aos direitos das comunidades locais, que também existem nas zonas urbanas de Moçambique. No RSU, também se notam omissões a respeito da necessidade de consultas comunitárias. O RSU prevê novas formas de acesso ao DUAT, o deferimento da atribuição, o sorteio, a hasta publica, a negociação particular e a ocupação de boa-fé. Tirando a ocupação de boa-fé as restantes formas de acesso ao DUAT não têm enquadramento na Constituição da República vigente no país, por conseguinte O RSU se acha desajustado quer em relação a Lei de Terras, como em relação a Lei de Ordenamento Territorial.

Para além dos aspectos indicados acima, constata-se uma desobediência generalizada no cumprimento dos preceitos da LOT a todos os níveis de governação. Menos de 1% dos instrumentos de ordenamento territorial até aqui elaborados, obedeceram ao prescrito na legislação de ordenamento territorial, sobretudo no que se refere a emissão do Parecer de Conformidade, Ratificação, Publicidade e Publicação no Boletim da República. Para além deste desafio o grau de implementação dos instrumentos de ordenamento territorial no terreno, não é satisfatório.

Outro assunto que não colhe consenso e levanta debates, prende-se com o facto de que os conceitos de urbano e rural, deveriam ser mais bem definidos, com vista a se obter uma melhor classificação dos assentamentos humanos no país.

Existe um grande acervo de instrumentos legais no campo do planeamento, gestão e uso da terra, colocando-se como desafio o 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 quer a nível central, provincial ou local, o que exige um esforço redobrado na coordenação interinstitucional, um desiderato que a prática indica ser difícil de lograr e, por conseguinte, dar espaço a que o cumprimento da legislação seja um desafio.

A elaboração de instrumentos de ordenamento do território não acompanha a velocidade com que a demanda de terra cresce no país, dando azo a ocupações desordenadas e a emissão do DUAT sem observância do que seria preconizado pelos instrumentos de ordenamento territorial.

Fraca aplicação do artigo 3 (princípio geral) da Lei de Terras (A terra é propriedade do Estado e não pode ser vendida ou, por qualquer outra forma, alienada, hipotecada ou penhorada) tendo em conta o actual contexto cada vez mais crescente do mercado informal de terras;

Fraca regulamentação e/ou fiscalização das zonas de protecção total e parcial, que particularmente nas zonas urbanas contribuem para elevar o número de perdas associado a desastres e fenómenos naturais causados por mudanças climáticas.

4.2.2 ANÁLISE

O enquadramento desses instrumentos (Política de Terras e Legislação de Ordenamento Territorial e Regulamento do Solo Urbano) devia ser feito:

1. Com base numa 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 considerados zonas rurais.
2. Definindo 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.
3. As diferentes entidades que interagem num território deveriam agir em coordenação entre si com base em orientações específicas contidas num pacote legislativo sobre Terras e Território;
4. Aceitação das “agendas comunitárias”, incluir nos títulos referência à zona/classe de ordenamento territorial;
5. Publicar com força de leis os planos de ordenamento a todos os níveis.
6. A gestão do solo urbano deve ser descentralizada até à mais pequena unidade de gestão territorial na cidade para que o domínio e controlo seja local. Ex: na Cidade de Maputo o Distrito Municipal deveria ser o gestor do solo e poder autorizar as obras e pequenas concessões. Deste modo, deve se equipar as Administrações dos Distritos Municipais, com quadros técnicos competentes para que em casos de desvios comportamentais sejam responsabilizados e punidos quando for o caso.
7. Fortalecimento do conhecimento da área de planeamento e ordenamento do território através do uso de meios formais e informais de educação e formação das pessoas e comunidades:
 - a. Os institutos e faculdades afins a estas áreas são ainda ínfimos;
 - b. Os órgãos de comunicação social devem jogar um papel bastante preponderante neste sentido através de programas de formação de jornalistas para que sejam soldados desta guerra. (O país esqueceu-se esta área desde 1975).
8. Divulgação massiva das políticas, leis e dos respectivos instrumentos de Ordenamento Territorial para todas as partes interessadas e consumidores finais.
9. 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 respectivos instrumentos.
10. Simplificação da linguagem técnica no conteúdo dos instrumentos de ordenamento territorial;
11. 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.
12. A coordenação das intervenções entre as diferentes entidades em um território sobretudo as de nível central e local;
13. Alinhar a política de ordenamento do território com os desafios actuais, principalmente nas cidades e vilas.
14. Melhorar a operacionalização dos instrumentos de ordenamento territorial com a afectação de dirigentes com capacidade técnica para compreender a importância da planificação territorial e ligada a económica. Nesta perspectiva, tornar obrigatória a colocação de urbanistas e de planificadores físicos nos órgãos locais;
 - a. Clarificar o mandato de emissão de licenças especiais.
 - b. Clarificar como se processa a aquisição do DUAT por boa-fé (matéria para regulamento) que é uma das ferramentas mais poderosas a favor das comunidades.
 - c. Clarificar a questão de prazo e extinção do DUAT que parecem conflitantes.

- d. Repensar a questão da autorização dos pedidos de DUAT em áreas sem planos (sendo o governo provincial ou municipal, penso que permitir autorizações sem plano cria espaço para o desordenamento territorial).

4.3 EM RELAÇÃO À LEGISLAÇÃO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL VERSUS REGULAMENTO DO SOLO URBANO

4.3.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

Apesar de o RSU ter sido aprovado a escassos meses da aprovação da LOT, estes instrumentos não foram harmonizados. Existem claras contradições entre os dois instrumentos. Enquanto o RSU estabelece três níveis de Planos Urbanos Plano de Estrutura, Plano de Urbanização e Plano de Pormenor, a LOT indica quatro níveis, que incluem os três acima mencionados mais o Plano Parcial de Urbanização, esta contradição deve ser sanada. Mais ainda, o RSU impõe como condição para a emissão de DUAT que as áreas estejam cobertas por um Plano aprovado, o que a partida exclui a grande maioria das áreas dos territórios autárquicos, que não estão cobertos por Planos. Mais ainda, este princípio viola o preceituado na Lei de Terras.

4.3.2 ANÁLISE

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. Penso que a Lei de Terras reflecte as condições económicas da maior parte da população moçambicana que tem autoconstruído de forma faseada e demorada, de acordo com as condições socioeconómicas.

O período concedido para a execução dos projecto e extinção do direito de uso da terra no solo urbano não vai de encontro com dispositivos legais superiores incluindo a lei de terras.

É preciso rever o RSU e adequá-lo à Constituição da República e a Lei de Terras, bem como integrá-lo no pacote único de gestão de terras, evitando-se a dispersão e proliferação de peças legislativas que dificultam a implementação efectiva.

4.4 SOBRE TAXAS PROGRESSIVAS E DESENCORAJAMENTO DE TERRAS OCIOSAS

4.4.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

Curiosamente esta questão não mereceu consenso. Grande parte dos entrevistados alegou que o Estado moçambicano não tem capacidade sequer de cobrar as taxas actualmente em vigor. A questão é como agravar taxas se nem sequer as actuais, ninguém tem capacidade de as cobrar? Resumidamente todos acharam que sim as terras ociosas poderiam ser desencorajadas se houvesse taxação. Outros entrevistados acham que terra ociosa não é um mal de todo, pelo que não concordam com a taxação excessiva.

4.4.2 ANÁLISE

Quase todos os entrevistados são de opinião de que o Estado não tem capacidade de colectar taxas, pelo que o agravamento destas não seria prioridade para Moçambique. A ideia subjacente é a de que se deve alargar a base tributária, cobrando pouco, mas a muita gente.

A introdução dessas taxas pode motivar a rápida implementação dos planos de exploração

4.5 EM RELAÇÃO A SIMPLIFICAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

4.5.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

No país a legislação preconiza que os instrumentos de ordenamento territorial obedecem a uma interdependência vertical, onde os instrumentos de nível superior são determinantes sobre os hierarquicamente inferiores.

Mais ainda a mesma legislação impõe que na ausência de instrumentos de nível superior, nada obsta a elaboração dos instrumentos de nível inferior. Ora, a prática indica que este comando legal cria um quadro em que nas autarquias proliferam Planos de Pormenor, não devidamente enquadrados numa visão sobre as ligações entre as áreas alvo de parcelamentos e as áreas circundantes e muito menos as regiões circunvizinhas, o que compromete a implantação futura de infraestruturas de mobilidade, abastecimento de água e saneamento de entre outras.

Ademais, com a aprovação da LOT e respectivo Regulamento, a elaboração de instrumentos de ordenamento territorial transitou do Ministério que tutelava a actividade de ordenamento territorial, para entidades privadas, dada a fraca ou nenhuma capacidade das autarquias e outros actores, para preencher o vácuo criado por este comando legal. Apesar deste comando legal, a elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial não tem sido incluída nos Planos Económicos e Sociais dos Governos Autárquicos, Distritais e Provinciais, por se assumir que os mesmos exigem recursos avultados e fora do alcance destas instituições.

4.5.2 ANÁLISE

Desenvolver instrumentos de Ordenamento Territorial no actual figurino institucional e legal torna-se um exercício muito caro para as autarquias e distritos, propondo-se que a inscrição de Projectos de Elaboração de instrumentos de ordenamento territorial ainda conste do PES do Ministério da Terra a nível central, ou endossado a parceiros de cooperação em resposta a solicitações dos governos locais.

Dado ao facto de a alocação de terras caber as estruturas de base, sugere-se:

1. O uso de instrumentos de ordenamento mais expeditos e de fácil interpretação por parte destas autoridades, tal é o caso do Manual de Técnicas Básicas de Planeamento Físico;
2. O reforço do apoio técnico a este nível, com a recriação das extintas Brigadas Externas nas Autarquias e vilas.

Isso significa que o Plano de Estrutura Urbana passe a ser um documento mais orientado para dar directrizes sobre investimentos em infra-estruturas de mobilidade para conexão com a região adjacente, Promoção da Economia Local e aspectos de Equidade Social.

4.6 SOBRE O ENQUADRAMENTO DE INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL QUANDO ELABORADOS POR INICIATIVA DOS GOVERNOS DISTRITAIS

4.6.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

Em Moçambique apenas 30 Vilas estão sob regime de ‘autarcização’, deixando de lado, largo número de Vilas que ainda estão sob gestão dos governos distritais. Estas vilas, tem estado a indicar diferentes dinâmicas de crescimento e expansão física, o que tem exigido de forma crescente, um apetrechamento destas com instrumentos de ordenamento territorial. Regra geral, as Vilas tem optado por Planos de

Pormenor elaborados a nível local ou provincial, ou mesmo com recurso a apoio de consultores externos contratados a nível central pelo MTA ou com apoio de parceiros de cooperação. Compulsando a legislação de ordenamento territorial, está omissa em relação aos procedimentos a serem seguidos para que um instrumento de ordenamento territorial de Vilas não ‘autarcizadas’, elaborado por iniciativa do Governo Distrital, possa ter enquadramento legal. O MTA, tem estado a emitir orientações verbais, segundo as quais, na ausência de enquadramento destes instrumentos de ordenamento territorial na actual legislação, os mesmos podem ser elaborados, devendo ser aprovados a nível do Conselho Consultivo do Distrito e Ratificados pelo Governo Provincial.

Actualmente a lei toma esses planos como apenas de nível autárquico, há que incluir a nível legal a extensão destes instrumentos as vilas e povoações não autarcizadas, para que possam seguir os mesmos trâmites legais exigidos aos municípios. Isso se alinharia com o novo pacote de descentralização em que os administradores dos distritos passarão a ser eleitos em 2024 e responder directamente a população que o elegeu.

4.6.2 ANÁLISE

Considerando que 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.

4.7 ENQUANTO À POSSIBILIDADE DE EXTENSÃO DA RESPONSABILIDADE DE ELABORAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL A ENTIDADES PRIVADAS

4.7.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

Não tendo sido uma questão consensual por parte dos nossos entrevistados, a maioria acha que seria possível sim, a extensão do direito de elaboração de instrumentos de ordenamento territorial aos privados, partindo da base de que para se obter autorização para o uso da terra, o requerente terá apresentado um Plano de Exploração. É, pois, o Plano de Exploração que é visto como uma espécie de instrumentos de ordenamento territorial da parcela detida pelo privado. Contudo, dever se a regulamentar os procedimentos a seguir neste caso, que deverão ser os mesmos que foram estabelecidos para a elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial incluindo as instituições que tem o papel de emitir o parecer de conformidade, aprovar e ratificar os instrumentos de ordenamento territorial. Alguns entrevistados apresentaram evidências de que Existem experiências na Cidade de Maputo de moradores que se uniram para regularizar o seu bairro/quarteirão através da elaboração de um Plano de Pormenor e que foram acarinhados pelo Conselho Municipal.

Por outro lado, há quem opine que a privatização de um serviço público é coisa má.

Embora uma entidade privada possa ser detentora de DUAT de uma extensa área dentro do território autárquico, penso que a autoridade do Presidente do Município não deva ser sobreposta. Penso que o privado deveria sim estar autorizado a tomar iniciativa para o processo, mas que este deve ser aprovado e acompanhado pelo Município e a posterior seguir os trâmites legais normais de um plano. Existem experiências na Cidade de Maputo de moradores que se uniram para regularizar o seu bairro/quarteirão através da elaboração de um PP a submeter ao conselho municipal.

Acredita-se não haver necessidade de estender essa responsabilidade, apenas um reforço das medidas de colaboração com essas entidades privadas detentoras. Se houver essa extensão, haverá um claro

risco de se marginalizar a responsabilidade do estado a nível local (municípios e autarquias) no processo de gestão de terras.

A privatização de funções públicas não é uma coisa boa: cria enclaves privados (vulgo condomínios), geralmente cercado, como quistos urbanos. Promotor de ‘des-coesão’ social urbana. A não ser que a provisão de bens públicos (incluindo por privados interessados) seja anterior a qualquer concessão. Vai ser um grande incentivo à ‘gentrificação’.

4.7.2 ANÁLISE

No caso de se pretender estender a responsabilidade de elaboração de instrumentos de ordenamento do território ao sector privado, deve ser apresentada proposta a uma entidade pública e multi-stakeholder que os aprove antes. A prática de parcelamento desenquadrado de planos mais amplos vai gerar insustentabilidade urbana.

A extensão poderá ocorrer apenas quando a sua aprovação for da responsabilidade das autoridades do governo local ou autárquico.

A descentralização de responsabilidades da elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial poderia contribuir para atribuir, cada vez mais, responsabilidades locais. Para isso os chefes de povoação, dos postos administrativos, etc. poderiam propor ao administrador do distrito iniciativas e este aprovaria. Isso facilitaria a gestão do orçamento distrital, uma vez que a povoação ainda não tem autonomia financeira e não há uma previsão próxima para isso acontecer.

4.8 RESPEITO AOS MECANISMOS E DISPOSITIVOS PARA O SANCIONAMENTO DE PREVARICADORES NO ORDENAMENTO TERRITORIAL

4.8.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

No território moçambicano, vários são os exemplos de atentados flagrantes as normas e legislação vigente quer na LOT como na Lei de Terras, contudo, as evidências sobre casos de sancionamento dos prevaricadores, são desconhecidos. Por exemplo, o Artº 90 do Regulamento da LOT, fixou em dois anos, o prazo de para que as autarquias e distritos pudessem proceder a revisão dos instrumentos de ordenamento territorial nos territórios sob sua jurisdição. A realidade indica que tal foi largamente ignorado e não houve qualquer sanção para os prevaricadores.

É difícil penalizar os municípios pela falta de instrumentos de ordenamento territorial. Muitos deles quando foram criados não houve a devida transferência de recursos e não se pode esperar que imediatamente à sua criação consigam organizar-se para alavancar as receitas e iniciar o processo de elaboração. Estamos em um nível de desenvolvimento local em que sinergias, cooperação trarão um bem maior para os cidadãos que penalizações.

Foi também referido não haver necessidade de agravamentos das taxas nem a produção de legislação suplementar. Apenas deveria se imprimir maior dinâmica para o cumprimento da lei existente e seu regulamento.

4.8.2 ANÁLISE

As sanções de prevaricação ao ordenamento territorial deviam ser reforçadas em cada um dos regulamentos – RLOT, RSU e RLT.

Os Municípios sob aprovação das respectivas Assembleias Municipais podem especificar, agravar as medidas e taxas de acordo com o seu contexto bem fundamentado, bem como definir mecanismos de

cobranças que acharem mais eficazes.

4.9 EM RELAÇÃO AO DIREITO DO CIDADÃO A INFORMAÇÃO SOBRE O CADASTRO

4.9.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

O processo de abertura ao público de informações chegou a ser iniciado excepto para usos de estrita segurança do Estado (tipo paíóis, quarteis, etc...).

Foi feito notar, durante as entrevistas que, em alguns países, até os dados das parcelas pertencentes aos presidentes e família real são acessíveis. Foi referenciada a necessidade de quanto menos o cidadão tenha contacto com o funcionário ser melhor pois o contacto com o Aparelho de Estado deve ser impessoal, sendo o contacto pessoal admissível apenas com funcionários eleitos.

4.9.2 ANÁLISE

Mesmo que no início se esperem algumas objecções, elas poderão ser tomadas em conta sem impedir o resto.

Quaisquer dificuldades iniciais de carácter social – que certamente existirão - seriam mais do que compensadas com a existência de um sistema transparente de cadastro.;

Dados físicos da parcela, na sua totalidade deveriam estar patente num Sistema de Cadastro e este deveria ser acessível a qualquer cidadão, incluindo nome do titular. Outros dados do titular deveriam respeitar rigorosamente a legislação sobre a a privacidade dos cidadãos (relacionamentos pessoais, situação tributária individual).

Considerando ser possível haver inicialmente algumas reclamações e desconforto (será absolutamente necessário respeitar rigorosamente as leis sobre privacidade, para não criar um efeito de boomerang), a médio e longo prazos, os benefícios da transparência e abertura no geral irão ultrapassar os efeitos negativos

Toda informação de uma determinada área, exceptuando informações que coloquem em causa a segurança do Estado, nomeadamente os planos, mapas, posturas e regulamentos deverão ser disponibilizados ao público através das variadas plataformas;

A informação das grandes concessões deverá ser disponibilizada sobretudo para efeitos de cadastro e ordenamento territorial;

O cidadão deve ter acesso a informação para manter-se informado sobre as regras existentes no seu território, para efeitos de investimento, pesquisa, ente outros;

A informação deve ser disponibilizada da forma mais desburocratizada possível incluindo em canais digitais o que, facilitaria por exemplo aos planificadores físicos, arquitectos e estudantes usuário desta informação.

4.10 SOBRE O DIREITO À COMPENSAÇÃO JUSTA E CÁLCULO DE EXPROPRIAÇÃO

4.10.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

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-se no local. A compensação deve garantir ao cidadão

no mínimo as condições físico-espaciais anteriormente auferidas – o acesso a infra-estruturas tem sido uma das grandes razões das queixas.

4.10.2 ANÁLISE

A situação exposta supõe que é preciso:

1. Escolher o método mais apropriado dos diversos existentes. Método contingencial (simulação de preço de mercado, na contingência de o ter de vender) pode ser o mais adequado;
2. Tomar em consideração benfeitorias e infra-estruturas públicas que actualmente valorizam direitos individuais. (uma parcela perto de uma estrada – que não foi feita pelo titular – tem mais valor, do qual o titular não pode ser o único beneficiário. Esse valor seria imediatamente descontado e explicado ao titular).
3. O actual método de possível renda é muito discutível, por considerar uso presente de um processo que é muito dinâmico e que não foi submetido a escrutínio público.
4. Considerar no cálculo o tempo de ocupação, a localização e detenção do DUAT (porque estas variáveis envolveram custos e taxas na sua aquisição) e todos outros actualmente tomados em consideração (custo das benfeitorias e outros).

4.11 EM RELAÇÃO A INCONGRUÊNCIAS ENTRE O REGULAMENTO DO SOLO URBANO E OUTROS INSTRUMENTOS LEGAIS E A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

4.11.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

A questão da extinção do DUAT quando não iniciada a exploração no tempo determinado, sem aviso prévio. A questão do direito de uso e aproveitamento de terra por simples ocupação – por o RSU não ser claro sobre como os municípios devem proceder nestes casos, algumas irregularidades como multas aos cidadãos ocupantes há mais de 10 anos.

O referido artigo inconstitucional do RSU foi revogado e alternativamente, a revisão devia salvaguardar os direitos constitucionais dos cidadãos.

4.11.2 ANÁLISE

O anterior supõe necessário:

1. Fazer valer o direito de notificação e concessão de uma oportunidade para regularizar o seu espaço;
2. Alternativamente, as taxas de uso do solo poderão ser incrementadas para motivar a rápida exploração da terra e evitar a criação de espaços ociosos em áreas urbanas.

4.12 ENQUANTO A RELAÇÃO ENTRE O DUAT E OS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

4.12.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

Nos últimos anos foi registado um esforço notório na elaboração de instrumentos de ordenamento territorial, sobretudo com a elaboração do Plano Nacional de Ordenamento Territorial e a subsequente elaboração de Planos Provinciais, num contexto em que 90% dos Distritos do país já possuem Planos Distritais de Uso de Terra. Se bem que o quadro descrito favorece as terras rurais, o mesmo já não

sucedem com as cidades e vilas, onde a elaboração de instrumentos de ordenamento territorial de longo prazo não obedece a realidade de expansão e ocupação real da terra.

Particularmente para as cidades e vilas, condicionar a emissão do DUAT à existência de um Plano aprovado para essa parcela, seria retomar o prescrito pelo inconstitucional RSU, o que por um lado atrofia a base tributária das autarquias, que por agora só paga pelo uso da terra quem habita as poucas franjas de terra que estão sob controlo das autoridades autárquicas, deixando de lado pouco mais de 80% dos residentes das cidades e vilas, sem direitos formalmente assegurados e segundo sem poderem cumprir com o seu dever de contribuintes para os cofres da sua autarquia, adiando sine die a almejada autonomia financeira das autarquias, condição legalmente estabelecida para a criação de uma autarquia

Trata-se de um assunto complexo, tendo em conta que os Instrumentos de Ordenamento do Território (instrumentos de ordenamento territorial) nem sempre se conseguem prever as reais necessidades do futuro nas zonas de expansão. Este facto leva a necessidade de ponderação por parte dos gestores de terra.

A medida praticável, para se evitar desvios na implementação dos instrumentos de ordenamento territorial pelos gestores administrativos, seria a inclusão da possibilidade de as possíveis revisões dos instrumentos de ordenamento territorial terem de ser simplificadas, bastando passar pelas respectivas assembleias autárquicas onde fosse autarquia. Em zonas não autarcizadas deveria-se recorrer às assembleias provinciais para o efeito.

Presentemente muitos DUATs são atribuídos em área sem planos de ordenamento/urbanização e em vários municípios com menos capacidade técnica, até são atribuídos DUATs em área de protecção total e parcial. Deve haver maior fiscalização na atribuição dos DUATs, se calhar regular e de uma entidade superior.

4.12.2 ANÁLISE

Considerando que elaborar IOT em Moçambique é processo muito caro, longo e burocratizado e os recursos são escassos, é preciso considerar alternativas criativas para facilitar a elaboração de planos a nível local e criar capacidade nos municípios para a sua implementação e monitoria existe, necessidade de simplificá-lo.

As comunidades precisam ser empoeiradas e tomar um papel mais activo na organização dos seus bairros. Acções simples como plantar uma árvore em frente ao passeio, por exemplo, podem ser requisitos impostos num DUAT.

4.13 EM RELAÇÃO À INTEGRAÇÃO DA COMPONENTE RESILIÊNCIA CLIMÁTICA NOS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

4.13.1 PRINCIPAIS CONSTATAÇÕES

Os Planos Locais de Adaptação Elaborados por iniciativa de alguns municípios vulneráveis com o apoio dos seus parceiros deveriam ser considerados instrumentos oficiais (legais) de OT. Alternativamente, a lei pode acomodar a exigência de inclusão desses aspectos nos instrumentos de ordenamento territorial já definidos por lei. Por exemplo, que um plano de estrutura apresente mapas de vulnerabilidade e enquadre na proposta as respectivas medidas para fazer face aos problemas identificados.

4.13.2 ANÁLISE

Deve-se 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 de boa gestão da terra. Para isso, devem ser colocados quadros competentes em lugares estratégicos.

Os planos locais de adaptação elaborados por iniciativa de alguns municípios vulneráveis com o apoio dos seus parceiros deveriam ser considerados instrumentos oficiais (legais) de OT. Alternativamente, a lei pode acomodar a exigência de inclusão desses aspectos nos IOT já definidos por lei. Por exemplo, que um plano de estrutura apresente mapas de vulnerabilidade e enquadre na proposta as respectivas medidas para fazer face aos problemas identificados.

Reforçar a obrigatoriedade de apresentação de mapas de condicionantes elaborados no processo de elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial, agregando aos mesmos uma análise de riscos ambientais e humanos, também descritos detalhadamente em relatório separado.



Mulher moçambicana numa estrada de Manica. © Arturo Samper

Segunda Parte:

Diagnóstico do pacote legislativo de ordenamento territorial e do regulamento do solo urbano desde a perspectiva internacional.

Como exposto na introdução, a segunda parte apresenta o diagnóstico da Legislação de Ordenamento Territorial de Moçambique, desde as boas práticas de planeamento e ordenamento territorial enaltecidas e reconhecidas no contexto internacional, identifica as lacunas de que a mesma enferma, com vista a subsidiar as autoridades moçambicanas responsáveis pelo ordenamento do território, de experiências internacionais, que, quando adoptadas, poderão prestar um contributo positivo para a gestão e administração de terra, a urbanização e o desenvolvimento rural em Moçambique.

A análise é realizada em torno de seis *dimensões* que, na experiência do consultor em vários países, são normalmente, e devem ser devidamente abordadas, em um pacote legislativo abrangente de planeamento do uso da terra:

1. Conceitos ou princípios constitucionais, jurídicos, de estrutura governamental e filosofia do Estado.
2. Questões relacionadas à ecologia, recursos naturais e recursos culturais.
3. O desenvolvimento socioeconómico e o **financiamento** do desenvolvimento territorial.
4. À questão da consulta e da participação cidadã no processo de ordenamento do território.
5. Os aspectos relacionados à gestão pública, quadro institucional, e operacionalização do ordenamento do território; e,
6. À técnica de planeamento do ordenamento do território, ou seja, o que está relacionado à forma, conteúdo e estrutura dos planos de ordenamento territorial.

Nas páginas seguintes, esses pontos são desenvolvidos.



Moradia na cidade de Sussundenga. © Arturo Samper (2014)

CAPÍTULO 5.

COMPONENTES ‘IDEAIS’ DE UM SISTEMA DE ORDENAMENTO TERRITORIAL DE UMA PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Nesta secção apresentasse uma serie de elementos que deveriam, segundo o consultor, ser incluídos em um pacote integral de ordenamento territorial de um país. Como pode ser visto nas páginas seguintes, os elementos podem ser classificados em seis grupos:

1. Conceitos constitucionais, legais e de filosofia do Estado.
2. Instrumentos para uma gestão territorial abrangente.
3. Instrumentos financeiros e fiscais.
4. Participação cidadã e comunitária no âmbito do ordenamento territorial.
5. Aspectos administrativos e processuais.
6. Aspectos técnicos: Sistema Nacional de Planeamento Territorial.

Cada elemento será descrito nos seguintes termos:

1. Descrição geral do elemento.
2. Razões para inclusão do elemento no âmbito do Pacote Legislativo de Ordenamento Territorial moçambicano.

5.1 CONCEITOS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E DE FILOSOFIA DO ESTADO

Uma condição necessária para poder implantar um sistema robusto de ordenamento do território é ter uma série de conceitos constitucionais críticos para a acção do Estado, particularmente em relação ao seu dever de alcançar objectivos ecológicos e de equidade socioeconómica no acesso da população a os sistemas e serviços colectivos como educação, saúde, segurança, espaço público e habitação, para citar alguns.

Numa economia de mercado como a moçambicana, o elemento fundamental para financiar a acção do Estado é, evidentemente, através de instrumentos fiscais. Em termos de ordenamento territorial, é, portanto, através dos instrumentos fiscais e financeiros sobre a terra como capital¹ e sobre os rendimentos gerados em virtude do uso e exploração desta (seja em bens móveis ou imóveis), que a maioria dos recursos para a acção deve ser obtida para os efeitos de financiar a acção do Estado; isso se refere a urbanização e as infra-estruturas, a modernização do campo, a construção de estradas, parques, equipamentos colectivos, habitação social, e outros bens públicos (tangíveis e intangíveis) que elevam a qualidade de vida dos habitantes.

¹ **MUITO IMPORTANTE:** o consultor está plenamente ciente de que em Moçambique a terra é pública e que a propriedade é constituída pelos bens que resultam do seu uso e exploração (benfeitorias). No entanto, mesmo num contexto de propriedade pública total e imprescriptível da terra pelo Estado, como é o caso moçambicano, a terra tem um valor de capital. A questão é se, ao avaliar economicamente o preço comercial do bem, é feita uma distinção entre terra e benfeitoria; ou se, ao contrário, o preço de ambos for representado por apenas um desses dois factores.

Do ponto de vista internacional, uma prática muito boa é **incluir conceitos constitucionais que garantam fins ecológicos e de equidade dentro da própria Lei de Ordenamento Territorial**. Assim, a comunidade e os actores económicos terão mais e melhores possibilidades de entender porquê aplicar e estabelecer certos instrumentos de gestão e financiamento do desenvolvimento. Entre os países mais avançados a esse respeito estão Espanha, França, Coreia do Sul, Brasil, Argentina, Canadá, Estados Unidos, Colômbia, para citar alguns. Para citar um exemplo, uma boa prática na elaboração de leis e decretos relacionados ao planeamento do ordenamento territorial é incluir textos como por exemplo este:

Artigo 136. Em virtude do artigo 3º da Lei 6, de 1º de Fevereiro de 2006, o qual estabelece que a formulação de políticas de ordenamento do território para o desenvolvimento urbano deve basear-se, além da protecção da propriedade privada, na função social e ecológica da propriedade, na prevalência do interesse geral sobre o individual, e na distribuição equitativa dos custos e benefícios gerados pelo desenvolvimento, as autoridades municipais e nacionais, bem como as pessoas, aplicarão os instrumentos de gestão territorial que se definem nos artigos seguintes.²

O texto acima permite, então, que o leitor e administrador do desenvolvimento territorial compreenda a necessidade de aplicar certas normas, instrumentos e procedimentos fiscais, operacionais ou administrativos que definam e restrinjam o uso e exploração do solo, com os quais se busca garantir um desenvolvimento sustentável e equitativo.

Da literatura bibliográfica por parte do consultor, bem como da sua própria experiência em vários países, pode dizer-se que os conceitos constitucionais que seria imprescindível ter na Constituição de Moçambique e também a reiterar na Lei de Ordenamento do Território, são os listados imediatamente.

1. Protecção da propriedade privada.
2. Função social e ecológica da propriedade.
3. Eficiência vs. equidade: a necessidade de intervenção do governo no mercado de terras e bens imóveis por meio dos instrumentos de redistribuição da renda fundiária e dos bens imóveis.
4. Prevalência do interesse geral (social) sobre os interesses individuais.
5. A moradia social digna e adequada, e como bem público.
6. A função pública do planeamento territorial.
7. Motivos e mecanismos amplos de aquisição de bens pelo Estado, seja por alienação voluntária ou por expropriação.
8. Direito de preferência.
9. Direito do Estado de participar no maior valor dos bens fundiários e imóveis graças à sua acção e / ou decisões (mais bem conhecido como ‘mais-valias’).
10. Privilégio e incentivos a acção colectiva sobre a acção individual.
11. Distribuição equitativa de custos e benefícios associados a urbanização e transformação da propriedade.

² Samper, Arturo. Projecto de Decreto Regulamentar da Lei de Ordenamento do Território para o Desenvolvimento Urbano do Panamá. Elaborado pelo consultor no âmbito de uma assessoria para apoiar o Governo Nacional na operacionalização da citada lei. Panamá, 2009. (Traduzido ao português pelo consultor)

12. Participação cidadã e das comunidades na planificação e tomada de decisões do desenvolvimento do território.

Conforme expresso na introdução, os conceitos são explicados em termos de (i) uma breve descrição de suas características gerais e sua base legal, e (ii) os objectivos perseguidos ao enunciá-los em uma Lei de Ordenamento Territorial.³

5.1.1 PROTECÇÃO DA PROPRIEDADE PRIVADA

Descrição

No contexto dos “Estados Sociais de Direito”, a propriedade é o conjunto de **direitos e deveres** associados a uma coisa tangível (um espaço por exemplo) ou intangível (o intelecto por exemplo), os quais são detidos por uma pessoa singular ou colectiva, e reconhecidos e protegidos pelo Estado como direitos ‘reais’. No âmbito da terra, entre os **direitos** se encontram, mas não se limitam, o direito de explorá-la de acordo com as normas e leis do Estado, aproveitando-a como recurso natural ou o desenvolvimento e construção de edifícios nela; o direito de dispor dela; o direito de receber indemnização em caso de expropriação pelas autoridades públicas para o cumprimento de objectivos sociais ou ecológicos, e o direito de ser protegida pelo Estado de actos ilícitos que o atentem. Entanto que os **deveres** incluem, mas não estão limitados, ao dever de usá-la (no caso do espaço) para os fins para os quais foi designado nos planos de uso da terra, o **dever de não o manter em estado de repouso que impeça o bom funcionamento do mercado, facilite a especulação, e force a transformação custosa de outros espaços que não seria necessário transformar, se esses estivessem abertos ao mercado**; o dever de protegê-lo contra invasões e actos ilícitos, o dever de pagar as taxas de impostos a que está sujeito nos termos da lei; e outros deveres semelhantes.

Propriedade privada. É, então, a titularidade dos direitos e deveres que constituem propriedade legitimamente nas mãos de uma instituição do Estado ou de uma determinada pessoa singular ou colectiva, que pode, portanto, explorar esses direitos em seu próprio benefício e para o cumprimento dos seus fins particulares.

Propriedade pública. É a titularidade dos direitos e deveres que constituem propriedade nas mãos do Estado e, portanto, é imprescritível (ou seja, seu ocupante nunca pode ser seu dono) e inalienável (ou seja, não pode ser alienado). Em Moçambique, e claro, a terra é de propriedade pública.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Que todas as pessoas conheçam que a propriedade é um conjunto de **direitos e deveres**.
- Que todos saibam que o Estado garantirá os seus direitos, mas que a eficácia deste depende também do cumprimento dos seus deveres.

³ Note que o consultor não é advogado de profissão e não conhece o quadro constitucional moçambicano em detalhe. Portanto, as bases jurídicas que serão expostas podem ou não estar presentes naquele quadro, ou mesmo ser contraditórias com outras bases. No entanto, a partir da experiência na análise, formulação e aplicação de muitos dos instrumentos de gestão territorial que serão sugeridas como boas práticas internacionais, o consultor tem interagido intimamente com juristas e académicos que discutiram as bases jurídicas com fundamentos jurídicos de fundo. O consultor incluirá, na bibliografia, alguns dos documentos e publicações que nela elaborem, caso o Estado moçambicano pretenda incluí-los na sua revisão do pacote legislativo de ordenamento territorial.

5.1.2 FUNÇÃO SOCIAL E ECOLÓGICA DA PROPRIEDADE

Descrição

A função social da propriedade é o princípio no qual os Estados liberais se baseiam para limitar os direitos de propriedade de que gozam os indivíduos e pessoas jurídicas; e, assim, estabelecer o conjunto de deveres ou obrigações inerentes à coisa material ou imaterial de que são proprietários.

Este princípio representa uma modificação do conceito tradicional pré-capitalista, que considerava a propriedade como um direito absoluto, no qual seu titular era inteiramente autónomo para realizar qualquer acção que considerasse sobre sua coisa material ou imaterial.

A função social e ecológica da propriedade surge quando os Estados reconhecem que toda acção humana sobre, ou com, uma coisa material gera efeitos negativos além de seus limites, como por exemplo a contaminação de um curso de água por resíduos tóxicos que uma acção sobre um terreno está gerando. Se esses efeitos negativos não fossem eliminados por aquele cujas acções os produzem, os vizinhos a jusante seriam prejudicados e suas propriedades afectadas por elementos negativos, que os deixariam em piores condições para competir no mercado.

Tecnicamente, os efeitos negativos da acção sobre a propriedade além de seus limites, são conhecidos como *'externalidades negativas'* e a justificativa, em lei, é que eles devem ser incorporados aos custos de realização dessa acção, o que é conhecido como *'internalização de externalidades'*. Porém, não é possível internalizar o total de externalidades na própria acção que as gera ou a resolução privada do conflito entre proprietários geradores e proprietários receptores. É por isso que a sociedade, como um todo, por meio das instituições e com base no princípio da equidade, se estabelece como o mecanismo para realizá-la. O Estado, na sua definição mais ampla e isso: o aparato legítimo para a resolução dos conflitos entre pessoas que não podem ser resolvidos somente por eles.

Para isso, então, o Estado estabelece as regras, regulamentos, condições e acções que o actor económico deve cumprir no uso e na exploração da coisa, como o pagamento de taxas, o a própria acção dentro de um plano (no caso do terreno). Para garantir isso, o Estado deve ser capaz de se financiar com a contribuição dos agentes económicos, ou deve ser capaz de fazer coisas (tangíveis ou intangíveis) seja para reduzir ou eliminar totalmente as *externalidades negativas* (por exemplo, através de uma estação de tratamento de água), ou para evitar que ocorram em primeiro lugar (por exemplo, apropriando-se da terra para preservar a capacidade biológica de áreas capazes de reduzir a acção poluidora.

No entanto, o Estado reconhece que, ao adquirir algo para satisfazer a função social da propriedade, está afectando os legítimos interesses económicos do proprietário; por isso, tal como em Moçambique, reconhece-se o pagamento de uma compensação pela coisa adquirida, quando para isso foi aplicada a expropriação.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Que todas as pessoas conheçam o sustento jurídico sobre o qual os Estados consideram a propriedade como um conjunto de direitos e deveres.
- Que todos saibam que, para garantir o cumprimento dos deveres dos proprietários, o Estado tem competência para intervir e agir sobre sua propriedade; que inclui, entre outras acções, a expropriação com compensação.

5.1.3 EFICIÊNCIA VS. EQUIDADE: A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO NO MERCADO DE TERRAS E BENS IMÓVEIS POR MEIO DOS INSTRUMENTOS DE REDISTRIBUIÇÃO DAS RENDAS FUNDIÁRIAS E DOS BENS IMÓVEIS

Descrição

O produto do mercado produzido pela confiança nos preços é conhecido como um *'produto eficiente'*. Isso se deve ao facto de que, no preço acordado entre oferente e demandante, estão representados todos os custos e benefícios que isso representa para ambas as partes entrarem na negociação e saírem adiante. A eficiência é o teste que os analistas de mercado usam para julgar o desempenho do comportamento do mercado.

No entanto, como mencionado já, nos mercados de terras e imóveis, nem todos os custos ou externalidades negativas que entram em uma negociação inteiramente baseada no mercado são computados como parte do preço. Portanto, é necessária a intervenção do Estado, a fim de garantir que as acções de controle ou eliminação de tais externalidades sejam financiadas; o anterior, seja com recursos provenientes das contribuições dos proprietários, seja com bens que permitam cumprir esta função, ou seja com a aplicação de instrumentos indirectos tais como incentivos ou desincentivos a la actuação dos actores económicos.

O anterior é comumente conhecido como “nivelar o campo de jogo” para todos os actores sociais.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Sensibilizar a população para a importância da intervenção do Estado como agente nivelador das condições para que todos os cidadãos possam participar no mercado em igualdade de condições.

5.1.4 PREVALÊNCIA DO INTERESSE GERAL (SOCIAL) SOBRE OS INTERESSES INDIVIDUAIS

Descrição

A prevalência do interesse geral sobre o indivíduo é o fundamento sobre o qual o Estado deve justificar as acções de intervenção nos mercados privados para concretizar a função social e ecológica da propriedade.

Para a realização dessas acções, é necessário justificar o benefício geral que representa em relação a outras alternativas em que o cumprimento da acção seria mais oneroso. Por exemplo, a construção de uma estação de tratamento de esgoto em uma parte específica do território deve ser determinada com base nos afluentes que ela irá processar e nos corpos nos quais irá depositar os efluentes. Portanto, a sua localização em local diferente, onde é mais caro cumprir essa função, justifica a expropriação (com indemnização) do terreno onde é mais económico realizá-la.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Divulgar o papel do Estado como principal agente para o alcance da equidade por meio da aplicação de todos os instrumentos de redistribuição da renda gerada pela terra e pelo imobiliário, de forma a efectivar a função social e ecológica da propriedade.

5.1.5 A MORADIA SOCIAL DIGNA E ADEQUADA COMO BEM PÚBLICO

Descrição

O direito universal à moradia **digna e adequada** é um dos direitos humanos incluídos na Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) no artigo 25, parágrafo 1; e no artigo 11 do Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC):

Artigo 25.1 Declaração Universal dos Direitos do Homem: Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado que lhe garanta, bem como a sua família, saúde e bem-estar e, principalmente, alimentação, vestimenta, moradia, assistência médica e os serviços sociais necessários; também tem direito a seguro em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de seus meios de subsistência devido a circunstâncias alheias a sua vontade

Artigo 11 do Pacto Internacional de Direito Económico, Social e Cultural: Toda pessoa tem direito a um nível de vida adequado para si e para sua família, incluindo alimentação, vestuário e moradia adequados e melhoria contínua das condições de vida, assistência médica necessária e serviços sociais; também tem direito a seguro em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda de seus meios de subsistência devido a circunstâncias fora do seu controle.

Em virtude do exposto, o Estado signatário da DUDH e do PIDESC assume a responsabilidade de garantir que todos os seus cidadãos possam estabelecer uma moradia digna, bem como mantê-la em boas condições. A moradia digna e adequada inclui não só o elemento físico, mas também as condições necessárias de saneamento, acesso à água potável, serviços comunitários e o espaço público, para a plena realização da pessoa e da família.

Ficou plenamente demonstrado que o mercado fundiário e imobiliário não se comporta como um mercado “perfeitamente competitivo”. Isso, entre outros motivos, porque não consegue resolver as desigualdades entre os diferentes membros da sociedade no acesso aos bens e serviços ali comercializados. Por este motivo, surge a necessidade de o Estado intervir no referido mercado para garantir, entre outras coisas, uma habitação digna e adequada a todos aqueles que não podem participar no mercado ‘livre’.

Esta intervenção assenta-se no conceito de função social da propriedade já explicitado, e é operacionalizada através de mecanismos como a construção de programas de habitação social, o subsídio à procura (para quem não tem forma de a adquirir no mercado), o subsídio à oferta (de quem produz habitação para torná-la acessível a quem não tem como adquiri-la no mercado), o subsídio a taxas financeiras e / ou poupança assistida para promover a inserção dos mais pobres na os mercados financeiros, e outros mecanismos de natureza semelhante.

Como o direito à moradia digna é operacionalizado por meio da aplicação da função social da propriedade, todas as acções realizadas pelo Estado neste campo devem poder ser financiadas com recursos obtidos por meio de mecanismos baseados na redistribuição das rendas já discutido. Consequentemente, os programas de moradia social digna devem poder ser parte dos ‘encargos’ ou ‘custos’ das actividades económicas relacionadas ao mercado fundiário e imobiliário. Também devem ser considerados como ‘bens públicos’; Isso porque representam um esforço de toda a sociedade para atingir um propósito específico, neste caso a criação e manutenção de moradias adequadas para quem não tem acesso no mercado.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Que toda a população saiba que a moradia digna e adequada é um direito e um bem público que deve, por tanto, ser parte dos ‘encargos’ ou ‘custos’ das actividades económicas relacionadas ao mercado fundiário e imobiliário livre. Isso quer dizer que cada moradia ou projecto imóvel a ser construído no âmbito desse mercado, deverá aportar uma percentagem de moradia social; Isso pode ser representado em unidades de moradia no lugar do projecto, ou em dinheiro para sua construção por parte da agência pública.

5.1.6 FUNÇÃO PÚBLICA DO PLANEAMENTO TERRITORIAL

Descrição

Tradicionalmente, entre as áreas da função pública que podem fazer uso da figura do ‘interesse público’ estão a execução de obras públicas como estradas, infraestruturas e equipamentos para a correcta execução dos serviços públicos. O interesse público e a figura que permite a aquisição de imóveis para esses fins.

No entanto, são inúmeras as situações (nomeadamente nas zonas urbanas) em que a intervenção do Estado através do ordenamento do território e da aplicação de medidas de intervenção no mercado imobiliário com base no princípio da função social da propriedade, possibilitariam o cumprimento de objectivos de equidade no acesso a uma moradia digna e adequada para todos, incluindo o acesso a bens e serviços públicos.

Consequentemente, o Estado deve ter competência para intervir nesses casos para induzir, promover, directa ou indirectamente, a acção dos actores económicos para atingir esse fim. O próprio acto de planejar, deve, então, poder ser causal para declará-lo como de ‘interesse público’. Em muitos países, os ‘planos parciais’, como os tratados no Regulamento do Solo Urbano, são o mecanismo através do qual esta intervenção é operacionalizada, o que será discutido mais tarde.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Possibilitar que o planeamento do ordenamento do território seja consagrado como uma das áreas da função pública que pode aplicar o conceito de interesse público e, portanto, justificar a aplicação dos diferentes mecanismos de intervenção nos mercados fundiários e de bens imóveis que se apoiam sobre o princípio da função social e ecológica da propriedade. Isso inclui o processo de aquisição pública de propriedades nos termos da lei.

5.1.7 MOTIVOS AMPLOS E DIVERSIDADE DE MECANISMOS DE AQUISIÇÃO DE BENS PELO ESTADO, SEJA POR ALIENAÇÃO VOLUNTÁRIA OU POR EXPROPRIAÇÃO JUDICIAL OU ADMINISTRATIVA.

Descrição

O principal desafio para o Estado no cumprimento da sua responsabilidade de garantir a equidade é a questão de **como obter os bens necessários para desenvolver todos os elementos públicos que constituem um bom ordenamento territorial no lugar, tempo e preço certos**. Por ‘elementos públicos’ queremos dizer:

- Definição de áreas para a realização de planos parciais que façam uso de mecanismos de redistribuição.
- Execução de planos habitacionais de interesse social
- Preservação do património cultural, inclusive histórico e arquitectónico, em áreas urbanas e rurais;
- Constituição de zonas de reserva para a protecção do meio ambiente e dos recursos hídricos;
- Execução de projectos de construção de infra-estrutura social nas áreas de saúde, educação, turismo, lazer, desporto, decoração e segurança;
- Execução ou expansão de projectos de abastecimento, distribuição, armazenamento e / ou prédios para instituições de regulação de serviços públicos;
- Sistemas de transporte colectivo de passageiros, incluindo o terminal do sistema e as estações intermediárias;

- Funcionamento de sedes administrativas de entes públicos, com excepção das sociedades industriais e comerciais do Estado e das sociedades de economia mista;
- Execução de obras públicas;
- Disponibilização de espaços públicos urbanos;
- Programas de armazenamento, processamento e distribuição de bens de consumo básicos;
- Legalização de títulos em urbanizações de facto ou ilegais;
- Relocalização de assentamentos humanos localizados em sectores de alto risco e reabilitação de prédios em situação de arrendamento subnormal.
- Execução de projectos prioritários de urbanização ou construção nos termos previstos nos planos de desenvolvimento e planos de desenvolvimento simplificados, e
- Execução de projectos de integração ou reabilitação fundiária.

Um desafio tão grande exige então que o Estado tenha a seu crédito vias de acesso a esses bens, diferentes ou complementares da própria expropriação. Em países como a Colômbia, existe um ‘procedimento gradual’ em que a expropriação de facto surge depois de esgotadas as formas de negociação mais ‘amigáveis’ com o titular dos direitos que devem ser alienados em favor do Estado. Este procedimento gradual consiste nos seguintes elementos:

Alienação voluntária

O Estado oferece ao titular do direito de propriedade que inicie um processo de negociação amistosa, utilizando o preço comercial do bem determinado pela associação dos agentes imobiliários do país. Se a negociação for satisfatória, o bem é vendido ao Estado.

Alienação forçada em hasta pública para propriedades que fazem parte de um plano parcial

No âmbito de um plano parcial (que será analisado posteriormente), o Estado tem o poder de forçar a venda, em leilão, de bens cujos proprietários discordem do plano a ser realizado na área. Os activos passam a ser propriedade da entidade que implementará o plano parcial e devem ser utilizados estritamente para os fins previstos no plano.

Expropriação administrativa ou ‘Ex officio’.

Nas situações que façam ou não parte de plano parcial, o Estado também pode aplicar a expropriação por via administrativa (incluindo o pagamento de indemnização). Se o proprietário cujo título foi expropriado e pago continuar a discordar do acto, é claro que ele deve recorrer ao órgão judicial. Mas com a ressalva de que, se ao final do processo judicial obtivesse sentença favorável ao acto administrativo de expropriação, as custas do processo judicial seriam suportadas pelo demandante. Se a sentença for favorável ao proprietário, o Estado deverá pagar a este indemnização além da indemnização concedida à época do acto de expropriação administrativa, além de arcar com as custas do processo.

Expropriação em benefício de terceiras pessoas

Alguns países como Alemanha, França e Estados Unidos estabeleceram a possibilidade de o Estado realizar operações de expropriação a favor de terceiros. Esta figura é útil para situações em que existe um órgão colectivo que deseja evidenciar uma operação de redistribuição voltada para o bem social e tem dificuldade em encontrar os imóveis necessários para a operação por falta de conhecimento ou vontade de vender. Se for este o caso em Moçambique, também deve ser explicado no pacote de legislação sobre ordenamento territorial.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Proporcionar ao Estado razões, formas e mecanismos suficientes para intervir no mercado imobiliário, de forma a cumprir a sua responsabilidade de garantir o acesso equitativo à habitação, aos serviços públicos e ao espaço público; também para garantir a protecção dos bens culturais e ecológicos da sociedade.
- Introdução de um mecanismo ‘gradual’ no processo expropriatório, com fins de ‘incentivar’ ao proprietário a participar do projecto ou programa que precisa de sua propriedade sem ter que aplicar os procedimentos onerosos da expropriação.
- Facilitar a obtenção pelo Estado dos bens necessários para desenvolver todos os elementos públicos que constituem um bom ordenamento territorial no lugar, tempo e preço certos.
- Consciencializar e manter os cidadãos cientes de que o Estado deve e pode actuar com eficiência e eficácia na busca dos fins de equidade no processo de transformação da terra e dos bens imóveis.

5.1.8 DIREITO DE PREFERÊNCIA

Descrição

Também conhecido como direito de primeira rejeição, é o direito de o Estado ser o primeiro a adquirir um bem privado que venha a ser voluntariamente alienado pelo seu proprietário, a fim de cumprir as finalidades sociais emanadas do Plano de Ordenamento Territorial Distrital. Para a fazer efectivo esse direito, as autoridades territoriais e urbanas manifestam a intenção por meio de Resolução motivada em Diploma ministerial ou Deliberação no caso da autarquia e procedem ao registo do acto na folha de registo de cada um dos imóveis sobre o qual o direito de preferência será exercido.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Que os cidadãos saibam que o Estado pode, se assim o determinar nos planos e políticas públicas, exercer o direito de ser o primeiro a adquirir um bem que um particular deseja colocar à venda no mercado.
- Que o Estado realize as actividades necessárias para identificar as propriedades que possam ser úteis, no presente e no futuro, para concretizar os planos e programas sociais.
- Influenciar as orientações do desenvolvimento urbano.
- Manter o controle da propriedade nas operações públicas.
- Recuperar as mais-valias decorrentes da urbanização (explicado no seguinte ponto)

5.1.9 DIREITO DO ESTADO DE PARTICIPAR NO MAIOR VALOR DOS BENS FUNDIÁRIOS E IMÓVEIS GRACIAS À SUA ACÇÃO E / OU DECISÕES (‘MAIS-VALIAS’)

Descrição

Um bom exemplo desta disposição constitucional encontra-se na lei colombiana. De acordo com isto

“... as acções urbanas que regulam o uso do solo e do espaço aéreo urbano, aumentando a sua utilização, geram benefícios que dão direito aos entes públicos a participarem nas mais-valias decorrentes de tais acções. Esta participação será utilizada para a defesa e promoção do interesse comum através de acções e operações destinadas a distribuir equitativamente os custos do desenvolvimento urbano, bem como a melhoria do espaço público e, em geral, da qualidade urbana do território municipal ou distrital.”⁴

A Lei permite diferentes formas de participação dos ganhos de capital para a comunidade, entre elas: negociação de pagamentos em dinheiro, em espécie através da transferência de parte do terreno, ou através da combinação de pagamentos em espécie e a formação de uma parceria de desenvolvimento urbano entre os proprietários, a cidade e os construtores.

O ganho de capital pode ser aplicado quando:

- Ocorrem mudanças na categoria da terra (as terras rurais são incorporadas dentro dos limites de crescimento definidos ao nível do plano de estrutura urbana);
- Direitos de desenvolvimento e / ou construção **adicionais** respeito dos existentes, são permitidos;
- O Conselho Municipal decreta uma mudança de uso do solo.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Recuperar para o Estado uma parte justa que lhe corresponda em virtude da contribuição para o aumento do valor de um imóvel graças às acções ou decisões públicas que tenham contribuído para esse aumento.
- Contribuir para o financiamento do Estado.

5.1.10 PRIVILÉGIO E INCENTIVOS A ACÇÃO COLECTIVA SOBRE A ACÇÃO INDIVIDUAL

Descrição

Como foi exposto já neste relatório, toda acção do Estado é, por lei, representativa dos interesses da sociedade ‘como um todo’. Em muitas ocasiões, essa acção causa danos aos interesses de alguns indivíduos, como a necessidade de transferir seus bens para o Estado. Daí que, se a acção do Estado implica a aquisição do domínio de um particular sobre um bem para a materialização desse interesse geral, procede-se a necessidade de indemnizá-lo pelo efeito.

Há vários anos, o conceito de prevalência do interesse geral sobre o individual em que se baseia a acção do Estado tem sido aplicado por meio de procedimentos em que o Estado é fiador e fiscalizador, mas não necessariamente actor directo. É o tipo de acções em que intervém o mercado fundiário e imobiliário para cumprir planos que representem benefício geral e que possam afectar os interesses de determinadas pessoas. Esse é o caso da figura conhecida como ‘plano parcial’.

Além disso, um mecanismo para evitar que o Estado tenha que pagar em dinheiro os bens necessários ao cumprimento do plano, é através da concessão de incentivos aos titulares dos direitos, normalmente

⁴ República de Colômbia. Lei 388 de 1997 (mais conhecida como Lei de Desenvolvimento Territorial), artigo 73. (Traduzido ao português pelo consultor)

representados na concessão de direitos de desenvolvimento adicionais aos que possuem antes da realização do plano. Dessa forma, com a venda desses direitos adicionais no mercado, obterão lucros adicionais aos que obteriam com os direitos que possuíam antes da realização do plano, que compensam a limitação dos direitos de propriedade. Essa é a base dos planos parciais, aplicados em países como França, Espanha ou Colômbia.

O conceito é que, ao se declarar uma área para o desenvolvimento de um plano parcial, na prática é gerada uma área que é ‘bem comum’ (dos participantes do plano).

Nesse cenário, o Estado, como fiador e fiscalizador do processo, declara a área de interesse público; estabelece os parâmetros de uso, ocupação e edificação que devem ser aplicados na área, tais como mais ou melhores habitações sociais, mais e melhores espaços públicos, infra-estrutura e equipamentos colectivos, protecção de bens ecológica ou culturalmente estratégicos, etc. (Note que isso não significa elaborar o desenho urbano do plano); declara a obrigação de todos os participantes de entrarem na operação; permite a aplicação da venda forçada em leilão público dos imóveis cujos direitos ou vizinhos não concordem com o projecto (já discutido); estabelece direitos adicionais de desenvolvimento e construção (títulos de densidade) que podem ser comercializados pela nova entidade;

Por sua vez, a comunidade da área do plano parcial constitui uma entidade que regerá as acções (desenho urbano e arquitectónico da planta, consolidação de imóveis, programação, execução, comercialização); a entidade será propriedade dos titulares dos direitos da área do plano (cada um em proporção igual aos seus direitos actuais em relação ao total).

A Colômbia, por exemplo, também estabeleceu o seguinte: se no caso de uma área que poderia ser potencialmente declarada como um plano parcial, os detentores da maioria simples dos direitos imobiliários (50% mais um dos direitos) concordam em desenvolver essa zona através de um plano parcial, então o Estado procederá a declará-lo, com o qual poderão ser aplicados todos os instrumentos e acções como as descritas nos parágrafos anteriores. Após esse limite, a entidade a que nos referimos pode prosseguir para iniciar processos de leilão público das propriedades daqueles que não concordam.

Se a legislação de um país não permite que uma entidade não estatal ou paraestatal (co-proprietário, por exemplo) exerça poderes de expropriação, em países como França, Estados Unidos ou Alemanha, é possível que o Estado leve a cabo isso para efeitos de transferência para o ente colectivo aqui tratado.

Também é possível que o Estado se torne parte activa da Entidade, e implementar figuras como o ‘consórcio e operações urbanas interligadas’ que serão explicadas posteriormente neste relatório.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Facilitar e estimular a acção colectiva nos processos de transformação do solo rural em urbano e na requalificação de áreas já desenvolvidas.
- Aliviar, por meio de operações colectivas supervisionadas, o ónus que a gestão directa dos processos de requalificação representa para os entes públicos. Tudo isso, sem perder de vista as finalidades sociais e ecológicas que sustentam a acção do Estado.

5.1.11 DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DE CUSTOS E BENEFÍCIOS ASSOCIADOS A URBANIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA PROPRIEDADE

Descrição

Em qualquer negócio privado que implique a transformação de propriedades de vários titulares de direitos, é aplicado o princípio das ‘contas conjuntas’. Basicamente, os custos e benefícios da operação

são distribuídos entre os participantes do negócio na mesma proporção de suas contribuições em dinheiro ou em espécie.

O princípio da distribuição equitativa dos custos e benefícios associados à urbanização, renovação urbana e transformação imobiliária é o mesmo. Só que o Estado, como actor ‘de redistribuição’ por excelência, define uma zona da cidade, subúrbio ou rural no plano de ordenamento territorial que deve ser objecto de grandes operações de infra-estrutura (por exemplo Katembe) ou de requalificação (como por exemplo, Polana Sul). Logo decreta que estes projectos serão financiados (total ou parcialmente) através de contribuições dos proprietários que irão beneficiar das referidas operações em virtude da valorização que os seus imóveis irão adquirir após a intervenção.

Este princípio é utilizado no âmbito dos planos parciais descritos no ponto anterior, garantindo assim que todos os contribuintes são pagos de acordo com a sua percentagem de participação no projecto.

Este princípio é também a base de instrumentos mais conhecidos como ‘valorização’, onde o Estado impõe uma contribuição (que não é um imposto) para o financiamento de obras de infra-estruturas, reabilitação urbana, equipamentos e outros elementos de construção de bens e serviços públicos em uma certa área para o efeito.

Na Colômbia, por exemplo, há duas formas de aplicação da valorização: (i) por benefício geral e (ii) por benefício local. No primeiro caso, o argumento é que existem grandes projectos (estradas, transportes, aquedutos, esgotos, espaços públicos) que beneficiam toda a cidade e, portanto, justificam a cobrança de uma contribuição de valorização de todos os proprietários da cidade. No segundo caso, o argumento é que pode haver projectos públicos que irão beneficiar economicamente uma determinada área da cidade ou comunidade rural e, por tanto, a contribuição deve ser arrecadada somente dos moradores daquela área.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Cobrar as obras públicas e intervenções aos habitantes que irão se beneficiar economicamente graças a elas.
- Contribuir para a criação de uma cultura de pagamento por serviços, bens e espaços públicos que os cidadãos gostariam de ver em seu território.

5.1.12 PARTICIPAÇÃO DA CIDADANIA E AS COMUNIDADES NA PLANIFICAÇÃO DO TERRITÓRIO

Descrição

Da leitura do pacote legislativo de ordenamento territorial moçambicano, que é objecto desta consultoria, parece que a participação dos cidadãos na tomada de decisões de planeamento e execução de programas relacionados ao ordenamento do território (desenvolvimento urbano, suburbano ou rural) inclui apenas a publicação de intenções, resultados preliminares e resultados finais dos planos que o Estado aspira realizar. Somente no caso de planos de pormenor nos processos de regularização de assentamentos informais, devido à sua complexidade, o Estado dá muito mais espaço para a participação da comunidade.

Em algumas democracias modernas (países desenvolvidos e em desenvolvimento), o conceito de participação é muito mais abrangente. No Brasil, por exemplo, a Lei Orgânica dos Municípios (1992) e seus decretos regulamentares estabelecem um conjunto significativo de Conselhos para a gestão democrática efectiva da cidade (há pelo menos 21, entre os quais estão agro-pecuária, conselhos de desenvolvimento urbano, direitos da criança, etc. saúde, meio ambiente, turismo, género e outros). Por

sua vez, a Lei Federal conhecida como Estatuto da Cidade (2001) e seus decretos regulamentares elaboram amplamente os processos e parâmetros para a participação da população, por meio dos conselhos, nas decisões do distrito e do governo urbano.

Na Colômbia, o Congresso foi muito claro ao separar, em duas leis orgânicas distintas, o que diz respeito (i) aos processos administrativos de formulação de planos de desenvolvimento socioeconómico, estratégicos, e ordenamento do território; e (ii) aos componentes e parâmetros técnicos desses mesmos planos. A Lei Orgânica do Planeamento instituiu, à semelhança do caso brasileiro, os chamados ‘Conselhos de Planeamento Territorial’; são órgãos deliberativos formados por inúmeros sectores sociais e comunitários cuja participação no processo de formulação dos planos ocorre em diversos momentos. A mesma lei também estabeleceu a obrigação dos governos locais de estruturar os orçamentos de transferência de recursos do nível nacional por meio de ‘orçamentos participativos de resultados’, nos quais os órgãos e conselhos de participação definidos por lei decidem as prioridades de investimento. Todo plano estadual deve ser tramitado por o Sistema Nacional de Planeamento.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Partilhar o poder e as informações locais com moradores de cidades ou campos.
- Formular políticas públicas mais próximas da comunidade local, suas necessidades e sua visão de futuro territorial almejado.
- Atingir maior eficácia no seguimento e supervisão das acções do Estado pelos cidadãos
- Melhorar os níveis de transparência e controle das acções do Estado por parte da população beneficiária de tais acções.

5.2 INSTRUMENTOS PARA UMA GESTÃO TERRITORIAL ABRANGENTE

Esta secção apresenta uma série de instrumentos que podem ser chamados de ‘gestão territorial’ para áreas urbanas, suburbanas e rurais, que têm sido muito úteis na implementação de políticas e planos de ordenamento do território em vários países. Mais especificamente, os instrumentos que serão abordados são os seguintes:

1. Perímetro urbano.
2. Sociedades ou empresas urbanísticas do Estado.
3. Atribuições ou cedências obrigatórias do solo para espaço e bens públicos nos processos de urbanização e requalificação.
4. Zoneamento de inclusão (ou bonificações de densidade de para fins sociais)
5. Coeficiente básico de edificabilidade.
6. Transferência (e bolsa) de direitos adicionais de urbanização ou construção.
7. Reajuste de terras ou reparcelação.
8. Áreas especiais de interesse social.
9. Grandes operações territoriais ou consórcios imobiliários.
10. Programas de requalificação urbana.
11. Reparto equitativo de custos e benefícios, bem como de bonificações de densidade no âmbito dos planos parciais e as actuações territoriais.
12. Declaração de desenvolvimento prioritário ou desenvolvimento diferido (para terras em áreas periurbanas), e de construção prioritária (para terras em áreas urbanizadas).

Todos estes instrumentos baseiam-se em um, ou mais, dos conceitos constitucionais e jurídicos expostos na secção anterior e devem também ser incorporados num pacote legislativo como o que é objecto desta consultoria.

Como será visto nas páginas seguintes, a utilidade dos instrumentos advém do facto de darem flexibilidade à acção do Estado e dos agentes económicos que transformam terrenos ou imóveis, sem perder de vista a função social da propriedade, que é o principal para o Estado; mais também, promovendo a actividade dos actores económicos por meio de incentivos, desincentivos, trocas, parcerias, acções de escala, e outros. Uma flexibilidade que é imprescindível para responder a questões tão complexas como a transformação da terra e da propriedade, a transição das economias rurais para as urbanas, a necessidade constante e permanente de requalificar os ambientes urbanos e suburbanos que se transformam muito mais rápido do que a capacidade do Estado de controlá-los.

No contexto internacional, todos esses instrumentos passaram a ser conhecidos como ‘caixas de ferramentas’ que permitem ao Estado determinar diferentes formas de actuação dependendo das circunstâncias de cada caso.

Existe a possibilidade de que alguns destes instrumentos sejam encontrados em outras peças da legislação moçambicana, como a Lei de Terras ou leis relacionadas com grandes projectos de infra-estrutura ou energia. No entanto, a experiência do consultor indica que quanto mais claros e presentes sejam os instrumentos em cada pacote legislativo, mais compreenderão os cidadãos a justificação jurídica, socioeconómica, cultural deles, e, portanto, a necessidade de fazer uso deles.

Nesta secção, para além de descrever cada instrumento e justificar a sua inclusão no pacote de ordenamento do território moçambicano, é incluída uma breve explicação de como o instrumento é normalmente operacionalizado.

5.2.1 PERÍMETRO URBANO

Descrição

O perímetro urbano é a linha que separa o território urbanizado do território de expansão urbana e rural. A sua definição está inteiramente ligada à disponibilidade **instalada** de abastecimento dos serviços públicos domésticos de abastecimento de água, esgotos, electricidade, bem como à existência de infra-estruturas rodoviárias primárias e secundárias, transporte público e sistemas de recolha de resíduos sólidos.

Apesar de ser um conceito óbvio e simples (um polígono que atravessa as áreas urbanizadas), é um instrumento de elevada relevância económica e para garantir que o Estado usufrua dos recursos justos que lhe correspondem como resultado dos seus esforços em matéria de desenvolvimento territorial.

Apesar de ser amplamente debatido e polémico entre economistas clássicos e neoliberais, a verdade é que uma vez que o espaço rural passa, de valorizado em hectares a valorizado em metros quadrados, é porque uma economia de aglomeração se configurou na medida em que o preço do bem é muito maior devido à renda que pode produzir. No caso rural, como discutido, é uma renda do trabalho humano na terra, enquanto no caso urbano, é uma renda do esforço social na área.

Ter um polígono geográfico que ‘contenha’ a cidade permite que seja enviado um sinal claro à sociedade sobre onde o Estado está disposto a prestar os serviços públicos que a aglomeração implica. Além dessa fronteira, o fornecimento de infra-estrutura de aglomeração e bens públicos não é lucrativo para a sociedade, porque é muito caro.

Agora; é óbvio que nos países em desenvolvimento, os processos de urbanização informal tendem a

ocorrer fora das áreas urbanas, ou pelo menos nas bordas delas; justamente porque são lugares onde a terra não tem o alto valor que tem na aglomeração e que quem invade não pode pagar. O que, é claro, desafia o propósito.

Porém, com tudo isso, a designação de perímetros urbanos permite estabelecer uma linha entre espaços lotados que podem ser considerados ‘ilegais’ (porque vão contra o que é estabelecido pelo Estado) e espaços que são legais. Isso não significa que as acções dos pobres, que não têm como pagar pelo espaço formal, sejam ilegais. Mas o que sim pode contribuir é estabelecer aqueles casos em que há crime por trás de um processo de mobilização e incentivo à invasão. Isso é extremamente útil, porque permite diferenciar processos populacionais periféricos e extra-urbanos legítimos daqueles que não o são; e que podem e devem ser penalizados com toda a força da lei. Na Colômbia, por exemplo, promotores clandestinos ou ‘piratas’ como são conhecidos, são penalizados com a extinção do domínio sem indemnização, bem como prisão.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Estabelecer uma diferença clara entre urbanização legal, legítima e ilegítima
- Facilitar o controle estatal da expansão urbana, especialmente em direcções em que não seja económico que isso ocorra.
- Facilitar a cobrança de taxas e contribuições às receitas geradas pelas decisões e acções do Estado que, como representante da sociedade ‘como um todo’, faça que terrenos ou propriedades privadas assumam um valor superior ao seu valor de troca real.
- Que os cidadãos sejam cientes que o Estado pode e deve estabelecer os espaços e direcções socioeconomicamente úteis para acrescentar as aglomerações. Bem como transmitir-lhes em quais dessas direcções ou áreas e legal e ilegal efectuar programas de assentamentos humanos informais.

Operacionalização

- A lei ordena aos governos distritais e autárquicos definir os perímetros urbanos e as áreas de expansão futura das aldeias, povoações e cidades baixo sua jurisdição.
- A regulamentação da lei desenvolve detalhadamente a aplicação do instrumento pelas entidades locais. Sua aplicação é obrigatória.
- Os planos províncias estabelecem lineamentos e directrizes de obrigatório cumprimento pelos governos distritais e autárquicos, respeito da determinação dos perímetros urbanos que lhes correspondam.
- As autarquias, nos seus Planos de Estrutura Urbana, estabelecem os perímetros urbanos com todo o rigor geográfico (coordenadas).

5.2.2 SOCIEDADES OU EMPRESAS URBANÍSTICAS DO ESTADO

Descrição

Conforme afirmado na secção anterior, as cidades interessadas em realizar uma gestão mais eficaz do desenvolvimento urbano, especialmente no que diz respeito à concretização da produção de infra-estrutura, espaço público, equipamentos colectivos e habitação social digna e adequada, têm criado empresas ou sociedades do Estado (exemplo visto na Figura 4), com certas prerrogativas de direito privado.

Normalmente, as empresas realizam actividades como estas:

- Estruturar e fazer os trâmites de projectos imóveis.
- Executar obras de reabilitação, construção e urbanização.
- Acordar com os Conselhos de Proprietários do sector a ser desenvolvido, os termos do desenvolvimento.
- Aplicar os instrumentos de gestão como os explicados neste documento.
- Negociar e obter financiamento.
- Expropriar
- Administrar propriedades urbanas.
- Administrar casas de aluguer. Fazer a manutenção do edifício.
- Executar obras de reabilitação, construção e urbanização.



AVB / Proyectos / Base Naval de Cartagena

- Renovación urbana del CAN
- Ministerios
- Traslado de batallones
- Base naval de Cartagena

Base Naval de Cartagena

El Ministerio de Defensa y la Agencia Nacional Inmobiliaria adelantan esfuerzos para el proyecto inmobiliario integral que busca viabilizar el traslado de la Base Naval de Cartagena ARC Bolívar, ubicada en el sector turístico y empresarial de Bocagrande, el cual conecta la península con el centro histórico de la ciudad amurallada.

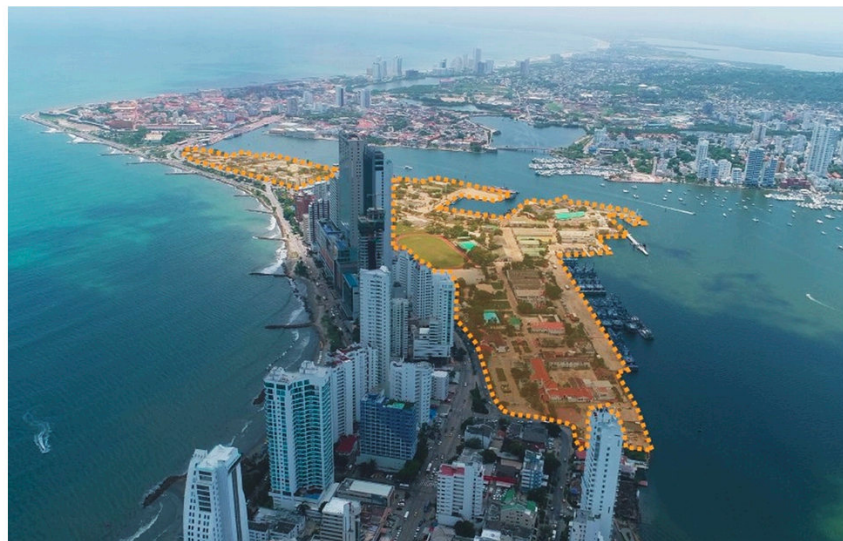


Figura 4. Projecto de desenvolvimento imobiliário em Cartagena, Colômbia, que está sendo promovido pela Agência Imobiliária Nacional do Governo Central em propriedades da Marinha Nacional. Os governos locais também podem estabelecer agências imobiliárias para fins semelhantes em suas jurisdições.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

As razões para a inclusão deste instrumento no pacote legislativo de OT moçambicano são as mesmas que foram explicadas na anterior secção.

Operacionalização

- A lei autoriza a criação de empresas industriais e comerciais do Estado, para que estas passem a actuar directamente no mercado imobiliário e, com isso, tornem mais efectivo o dever do Estado de atingir os objectivos sociais e ecológicos da propriedade.
- A lei habilita essas empresas a aplicarem os instrumentos de gestão territorial necessários ao cumprimento desses objectivos, alguns dos quais estão expostos neste documento.
- Os decretos regulamentares desenvolvem os parâmetros de actuação estabelecidos na lei.
- Os distritos e autarquias, através dos seus órgãos públicos, constituem as empresas nos parâmetros previstos na lei.

5.2.3 ATRIBUIÇÕES OU CEDÊNCIAS OBRIGATÓRIAS DO SOLO PARA ESPAÇO E BENS PÚBLICOS NOS PROCESSOS DE PLANO GERAL, PLANO PARCIAL E PLANO DE PORMENOR

Descrição

Trata-se, com este instrumento, de estabelecer uma obrigação, nos processos de plano geral, plano parcial, plano de pormenor, requalificação ou renovação urbana, de efectuarem cedências para fins de criação de mais e melhores espaços e bens públicos. O instrumento aplica-se as seguintes situações:

- A criação ou expansão de centros urbanos (por exemplo Katembe).
- A preservação de valiosos terrenos costeiros.
- Habilitando subdivisões (subdivisão).
- Reabilitação de áreas urbanas consolidadas que aspiram a mudar a classificação do uso do solo, bem como aumentar a densidade residencial ou comercial.

Como em Moçambique a terra é pública, a aplicação deste instrumento é mais fácil nos casos de expansão de centros urbanos como Katembe, visto que no processo de habilitação o Estado reserva os terrenos necessários ao abastecimento da urbanização de espaços e bens públicos.

No entanto, os termos em que o Estado deve reservar essas terras não parecem ser apreciados no pacote legislativo de ordenamento territorial. Na Colômbia, por exemplo, novos planos, empreendimentos **ou processos de reurbanização de terrenos já urbanizados** devem ceder, em suma, um total de aproximadamente 50% do terreno, como pode ser visto na Figura 5. (Isso e, obviamente, fora das áreas dos terrenos que sejam classificadas como protegidas no plano de ordenamento territorial). Por tanto, a área útil ou aproveitável para comercialização dos bens imóveis fica perto de 50% do terreno.⁵

Existem também situações em que áreas já consolidadas da cidade (formais ou informais) procuram transformar a sua situação em termos de uso e aproveitamento existentes, principalmente aumentando as densidades como é o caso da Polana Cimento ou do litoral costeiro. Nestes casos, em que os DUAT

⁵ O percentual indicado na figura é aproximado; a regulamentação desse conceito é de competência dos municípios, mas parte de uma faixa percentual em que deve ser dada, que está prevista na Lei. Nos casos de reurbanização, o percentual aplicasse relativo aos direitos adicionais a serem construídos.

já tenham sido concedidos e titulados, os titulares deverão, individual ou colectivamente, assumir a livre cessão de alguns dos direitos adicionais que pretendam construir. Embora, não se trata necessariamente de ceder para atingir as maiores taxas de espaços e bens públicos 'in situ'. O objectivo pode ser alcançado concedendo ao Estado, em dinheiro, parte desses direitos adicionais; com esses recursos, o Estado pode melhorar a quantidade e a qualidade dos espaços e bens públicos onde julgar necessário. Também é possível fazê-lo por meio de contribuições reais em locais de alto valor ambiental, como faixas litorâneas ainda preservadas em seu estado natural, ou áreas de alto valor histórico para a preservação e manutenção dos bens imóveis.

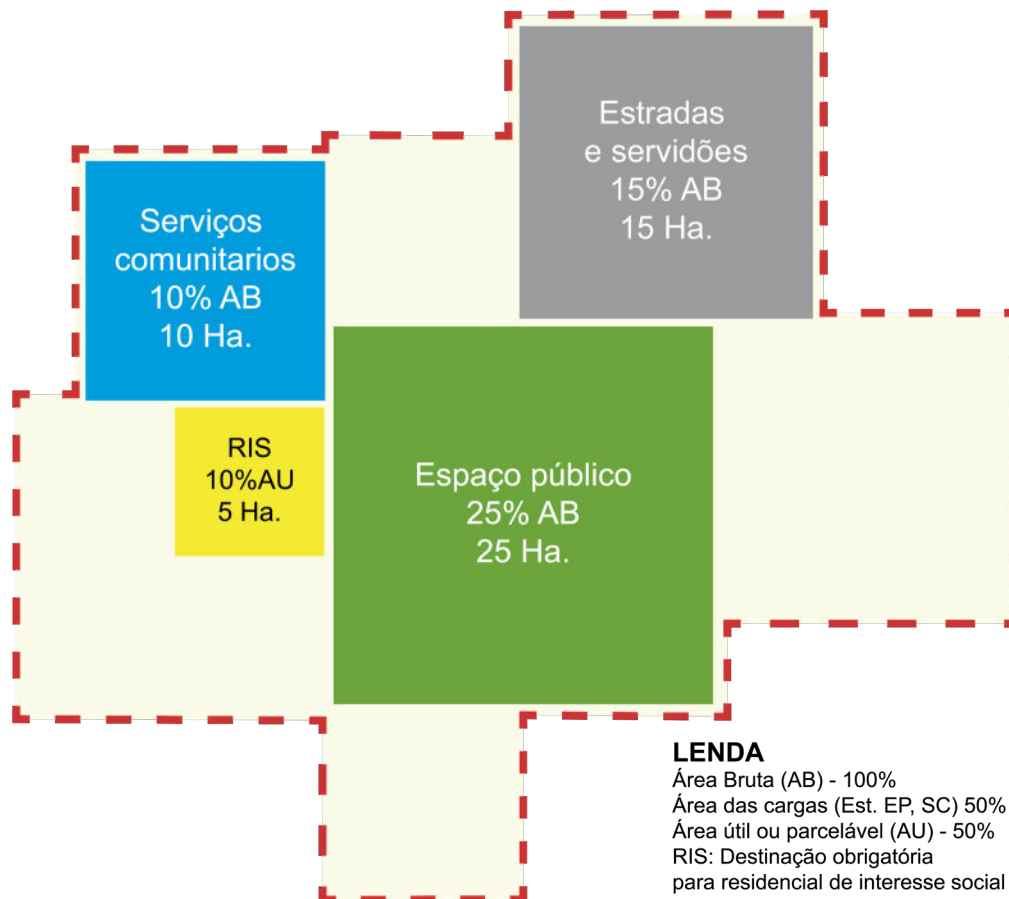


Figura 5. Elementos que tradicionalmente constituem atribuições obrigatórias ou cedências nos processos de urbanização, para consolidação de espaços e bens público; E quantidade 'normal' dessas cedências no marco legislativo colombiano. (Arturo Samper, 2021).

Finalmente, em países com sistemas avançados de gestão pública para o desenvolvimento territorial, como França, Canadá, Japão, Brasil ou Colômbia, a lei também estabelece a obrigação de destinar um percentual da área útil para o desenvolvimento de programas residenciais de interesse social. Como também pode ser visto na Figura 5, percentual costuma ficar entre 10 e 20% e pode ser materializado de várias maneiras:

1. Habitação social construída no local do empreendimento a ser desenvolvido.
2. Contribuições financeiras para programas sociais residenciais realizadas noutros locais, quer pelos mesmos promotores do projecto, quer por diferentes promotores.
3. Contribuições em dinheiro para o Estado.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Facilitar a obtenção pelo Estado dos bens necessários para desenvolver todos os elementos públicos que constituem um bom ordenamento territorial no lugar, tempo e preço certos.
- Consciencializar e manter os cidadãos cientes de que O Estado deve e pode actuar com eficiência e eficácia na busca dos fins de equidade no processo de transformação da terra e dos bens imóveis.
- Consciencializar os cidadãos de que a produção de bens adicionais aos atribuídos originalmente pelo Estado deverão partilhar os custos sociais e ambientais, em seu sentido mais abrangente, que irão a ser gerados com a materialização desses bens adicionais.

Operacionalização

- A lei determina as faixas percentuais de transferências gratuitas para o Estado como parte do processo de transformação de terrenos ou bens imóveis já construídos. Independentemente de o desenvolvedor ser o Estado ou indivíduos, este intervalo deve ser atendido em qualquer um dos casos em que se aplica.
- A regulamentação da lei desenvolve detalhadamente a aplicação do instrumento pelas entidades locais. Sua aplicação é obrigatória.
- Normalmente, as cedências gratuitas são transferidas para o Estado nos processos de aprovação de loteamentos e aprovação de construções.

5.2.4 ZONEAMENTO DE INCLUSÃO (OU BONIFICAÇÕES DE DENSIDADE PARA FINS SOCIAIS).

Descrição

O zoneamento de inclusão, também conhecido como bonificações de densidade para construção de habitação social, consiste na concessão, a um determinado empreendimento imobiliário, de direitos de construção adicionais, em contrapartida do referido empreendimento incluindo uma percentagem da área residencial que será alienada, como habitação social. Esse instrumento visa reduzir a expansão urbana e promover maior integração entre os diferentes estratos socioeconómicos da sociedade.

No caso ilustrado na Figura 6 (pág. 60), visto como uma edificação que poderia atingir sete andares de acordo com o plano de uso do solo, é conferido um adicional de 33% de direitos de edificação, em troca da destinação de 20% do índice de construção original para habitação social. Assim, o edifício pode ultrapassar a altura permitida pelo plano de ordenamento do território em quatro andares.

Este instrumento é aplicado em inúmeras cidades do mundo, tanto em países em desenvolvimento quanto desenvolvidos. Em cidades como Chicago, Nova York, Paris ou Seul (cuja expansão é extremamente cara), o instrumento é praticamente aceite para a maioria dos empreendimentos imobiliários em áreas já consolidadas e tem evoluído muito em termos de possibilidades de realização; por exemplo, em Nova York, um edifício tem direito a receber 20% da área edificável adicional se conceder 5% da área vendável como habitação social. No entanto, ao aumentar o percentual de habitação social de 5 para 13%, o projecto pode ser beneficiário de subsídios estatais para habitação social. Isso pode ajudar a reduzir os custos financeiros para o construtor, tornando o negócio mais atraente.

Hoje, em Bogotá, qualquer projecto ou programa de transformação do território urbano (seja nova urbanização, construção de conjuntos habitacionais, reconfiguração de áreas urbanas para acomodar mudanças no uso do solo, protecção de bairros históricos, planos parciais e outros) tem a obrigação de conter 20% do terreno para fins de habitação de interesse social para as faixas de população mais prioritárias (VIP).

Quanto ao valor em termos da redistribuição, o benefício é inegável. Os moradores de baixa renda que passam a morar nas áreas mais afluentes da cidade, se beneficiam com a fruição de mais e melhores espaços públicos, maior proximidade de empregos, melhor oferta de bens e serviços de educação, manutenção das crianças, saúde, entre outros. Os programas habitacionais “de inclusão” também podem, e normalmente, contar com instrumentos ou mecanismos associados ou cooperativos que ajudem a garantir a permanência das famílias beneficiárias nas localidades mais afluentes, bem como o seu desempenho económico. Por exemplo, as habitações sociais criadas em um edifício ou projecto imobiliário podem ser administradas por entidades cooperativas que as alugam às famílias a preços acessíveis e as acompanham no processo de acomodação do novo ambiente.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Responder à exclusão gerada em cidades com alta segregação socio espacial.
- Facilitar a produção de habitações sociais por actores privados, que podem ser atraídos para a realização de programas sociais em troca de maior capacidade de construção do que o permitido pelo plano de uso do solo.
- Reduzir a necessidade de o Estado actuar directamente na produção da habitação social.
- Maximizar as economias de escala geradas em projectos imobiliários comerciais para facilitar a produção de habitação social.
- Consciencializar, a cidadania e os actores económicos, dos conceitos expressados nos anteriores pontos a fim de motivar sua actuação na produção de habitações sociais, a qual poderia chegar a ser economicamente rentável.

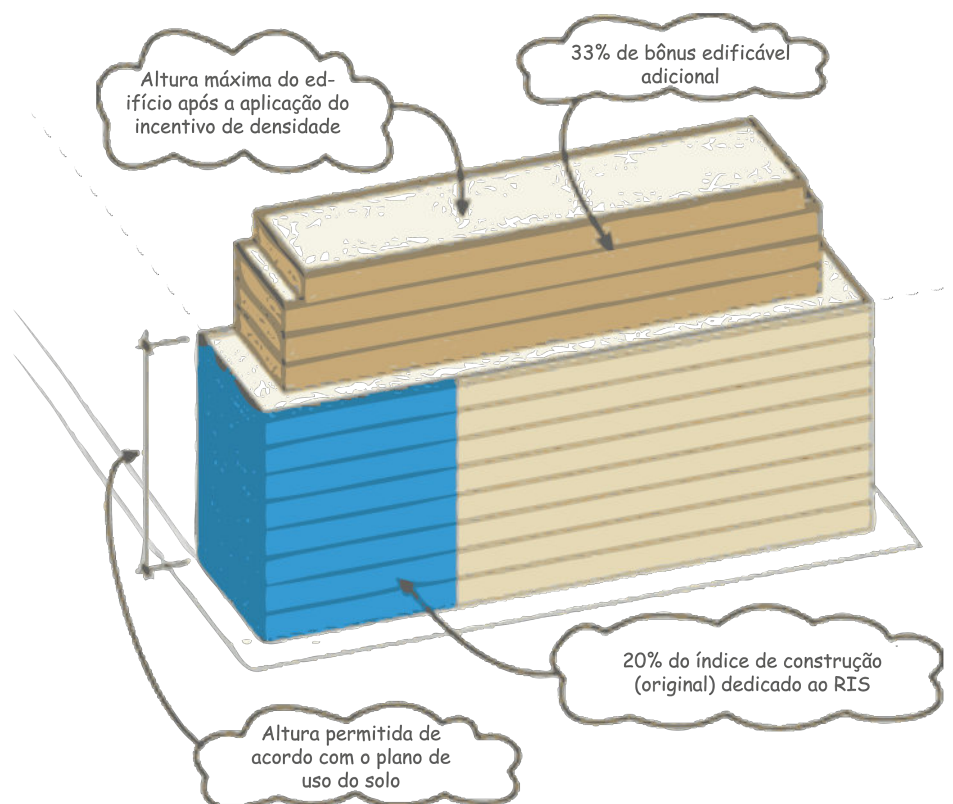


Figura 6. Componentes principais do instrumento de zoneamento de inclusão. (Programa de moradia de inclusão. Cidade de Nova York, Fevereiro 2009)

Operacionalização

- A lei prevê a possibilidade de incentivar o proprietário com índices edificáveis mais elevados em troca deste último, na sua incorporação imobiliária, incluindo um percentual de moradias populares que podem ser adquiridas por famílias com baixos recursos económicos (conforme certificação do Estado através de entidades que administram e atribuem subsídios). Sugere-se que a compensação seja de até 30% do adicional de construção em troca de pelo menos 20% das moradias de interesse social construídas.
- A lei também prevê a possibilidade de os promotores pagarem em dinheiro ou executarem directamente a construção de igual valor de área para habitação social em outros empreendimentos localizados em outras áreas da cidade, que devem ser designados como ‘destinatários autorizados’ de habitação social originada por este instrumento.
- A lei também autoriza ao promotor darem em doação um local que possa acomodar a mesma quantidade de moradias sociais, a fim de serem desenvolvidas pelo Estado.
- A lei autoriza a aplicação deste instrumento em todo o distrito ou território autárquico, com o objectivo de evitar a concentração de programas de habitação de interesse social e antes favorecer a sua localização em áreas devidamente servidas de infra-estruturas, espaços públicos e equipamentos colectivos. Embora, a lei estabelece que os programas de habitação social a serem realizados com base nos projectos que lhes gerem, deverão ser construídos, máximo, numa faixa de distância não superior a 1 km do local de origem por fins de garantir sua localização nas zonas mais bem servidas de infra-estruturas, espaço público e serviços colectivos de qualidade.
- O programa é voluntário. Os promotores podem escolher se ligam ou não.
- As unidades deverão ser socialmente acessíveis de forma permanente (mecanismo de arrendamento).
- O programa pode ser cominado com alívios fiscais e outros subsídios.
- Os decretos regulamentares estabelecem os parâmetros de aplicação pelas autoridades distritais ou autárquicas.

5.2.5 COEFICIENTE BÁSICO DE EDIFICABILIDADE

Descrição

Um instrumento pouco conhecido, mas muito valioso, porque estabelece um equilíbrio justo entre (i) o direito universal à moradia digna e adequada para todos os membros da sociedade, e (ii) a necessidade de contribuir para a construção de espaços e bens públicos para toda a sociedade (mas especialmente para aqueles que não podem adquiri-los no mercado livre) é o instrumento conhecido como coeficiente edificável básico.

Simplesmente, o Estado, por meio de seu plano de uso do solo, estabelece um montante básico de direitos de construção para garantir uma moradia digna. No caso de o proprietário dos direitos de uso e exploração daquela terra desejar fazer uma mudança no uso da terra ou construir um novo edifício dentro da mesma categoria de uso, mas superior, então ele teria que comprar esses direitos de o Estado.

O Estado pode também, baseado nos seus próprios estudos da demanda habitacional, de serviços complementares e outros usos de comércio (turismo principalmente) posse então abrir vendas, em hasta pública desses direitos ao mercado, por fim de colocar-lhes nas mãos de proprietários de bens imóveis interessados em construí-los. O instrumento é muito bem conhecido e aplicado no Brasil, por exemplo, onde é conhecido como *Certidões de Potenciais Adicionais de Construção (CEPAC)*.

Ao se reservar o direito de construção adicional que uma propriedade pode demandar por outros motivos que não a garantia do direito universal à moradia digna e adequada; ou ainda, quando a demanda por serviços complementares é aumentada em locais onde já existe um edifício cujo proprietário deseja expandir, o Estado pode simplesmente vender esses direitos a quem tiver interesse.

No caso brasileiro, os leilões CEPACS são bem conhecidos e geralmente alcançam preços muito mais elevados do que os preços-base do leilão. No mesmo país, o Estado pode vender direitos de construção adicionais para propriedades individuais nas quais o proprietário esteja interessado em aumentar sua oferta de terras úteis (ou criadas como também é conhecido); mas também pode oferecê-los ao mercado para serem construídos em terrenos onde o Estado tenha interesse em intensificar os usos existentes ou transformá-los em usos de outra natureza (como grandes portos ou terminais que foram transferidos para outras localidades para maior eficiência).

Se o Estado conseguir se tornar um ofertante de direitos adicionais de construção e controlá-los judiciosamente, oferecendo-os ao mercado em tempos de alta demanda, então terá em suas mãos um mecanismo muito poderoso para controlar a especulação e construir a equidade social. Isto porque nos processos de alienação de direitos adicionais de construção, o Estado pode aplicar as mesmas condições de cessões para estradas e servidões, espaço público, equipamentos colectivos e habitação de interesse social.



Figura 7. Exemplo de dois projectos habitacionais em Curitiba, Brasil, nos quais os empreiteiros pagaram por 4 e 5 andares adicionais aos autorizados no plano de uso do solo da cidade. O imóvel à esquerda assinalado, no próprio desenho do edifício, a linha que separa o coeficiente básico autorizado para aquele sector da cidade, do coeficiente adicional que adquiriu (Fonte: Instituto Lincoln de Políticas Fundiárias. Foto Gislene Pereira).

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Estabelecer uma diferença entre (i) direitos universais e inalienáveis (moradia, trabalho) de indivíduos e famílias, que podem ser representados em edifícios de determinadas características, inclusive seu porte; e (ii) direitos adicionais que podem ser concedidos pelo Estado para que as

peçoas possam aumentar sua renda em virtude de prédios e activos adicionais ou maiores, permitindo assim maior aproveitamento do terreno onde já existe uma casa ou prédio. construído a partir do básico direito concedido pelo Estado.

- Estabelecer (e controlar melhor) as potencialidades de densificação diferencial, de acordo com o uso e as mudanças no ambiente urbano.
- Gerar recursos para investir em infra-estrutura urbana, habitação social e equipamentos urbanos.
- Fazer um uso mais adequado e eficiente da limitada infra-estrutura existente.
- Tornar públicos os conceitos anteriores, para que a sociedade compreenda que para além do Estado lhes confere direitos universais e inalienáveis como é o caso do lote e da habitação que estabelece a Lei de Terras, o Estado, no cumprimento da função social propriedade, pode e **deve** intervir de forma directa e efectiva no mercado de direitos de construção que visam eminentemente aumentar os rendimentos dos titulares de direitos já materializados em locais atractivos ou destinados pelo Estado para a sua reconversão em novos empreendimentos.

Operacionalização

- A lei complementa o direito inalienável à moradia e trabalho dignos e adequados, com o conceito de ‘unidade básica de construção’ para ambos os casos.
- A lei estabelece os parâmetros dessa unidade básica (tamanho, características, etc.)
- A lei estabelece o conceito de ‘direitos adicionais de construção’ em termos semelhantes aos estabelecidos nesta secção.
- A lei estabelece, como parte da função social da propriedade e do direito do Estado de participar na maior valorização da propriedade graças às suas acções, o poder do Estado que comercialize, no mercado, os direitos adicionais que sejam solicitados ou que o próprio Estado considere que devam ser comercializados para atender às demandas de maior densidade, principalmente nas áreas onde se pretende materializar.
- A lei estabelece a criação de uma bolsa de direitos adicionais de construção, para a realização dessas transacções, controlada pelo Estado; isso, nos mesmos termos que controla o mercado de acções.
- Os decretos regulamentares estabelecem os parâmetros de aplicação dos conceitos anteriores, incluindo a forma como as autarquias podem fazer uso do instrumento.
- Os planos de ordenamento do território a nível distrital e autárquico estabelecem a «savana» correspondente ao coeficiente edificável básico para todo o território, a partir do qual o proprietário deve adquirir os direitos adicionais que deseja materializar nas suas terras.
- As autoridades municipais, no contexto das licenças de urbanização e construção, iniciam esses processos somente após os proprietários demonstrarem que adquiriram os direitos adicionais.

5.2.6 TRANSFERÊNCIA (E BOLSA) DE DIREITOS ADICIONAIS DE URBANIZAÇÃO OU CONSTRUÇÃO

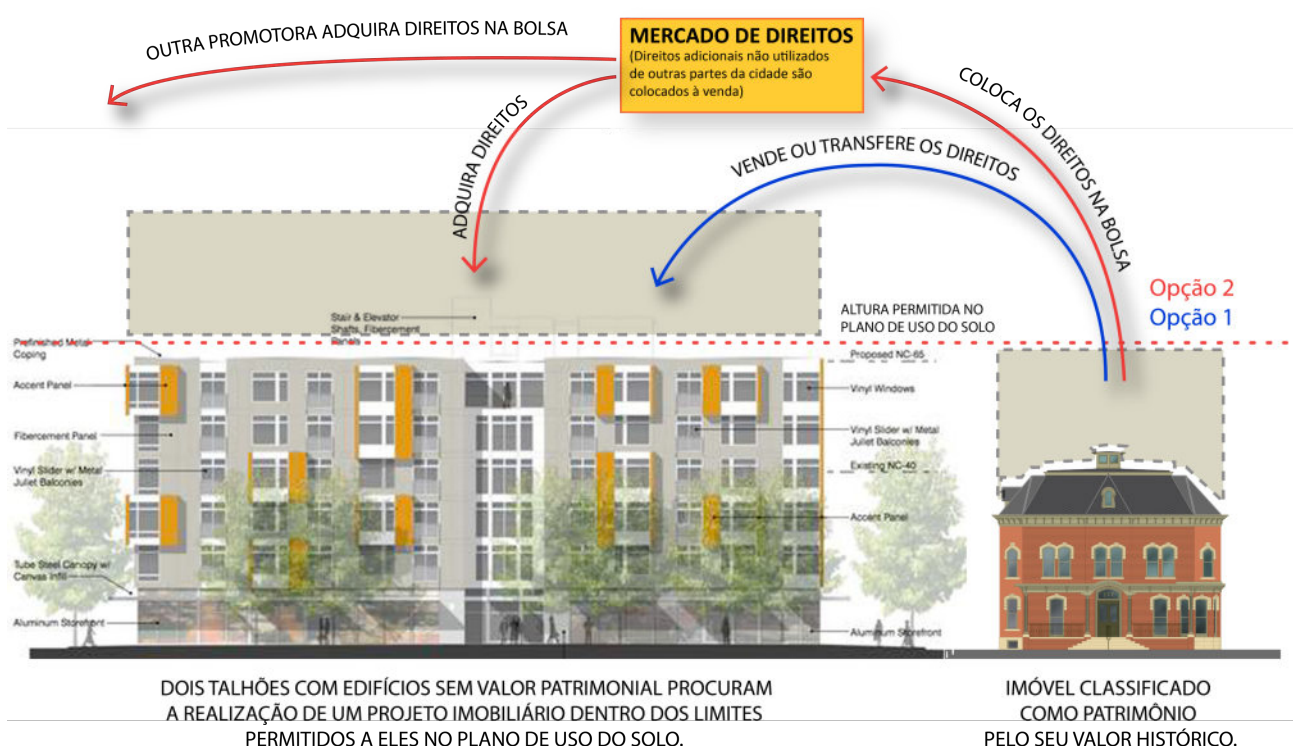
Descrição

A transmissão dos direitos de construção é um instrumento aplicado em muitos países, que permite ao titular de um imóvel transferir ou exercer, em outro local, o direito de construção previsto no plano de ordenamento do território. Normalmente, o instrumento é aplicado nas situações em que o bem que transfere seus direitos é um bem com alto valor histórico, cultural e / ou ambiental que o Estado tem interesse em preservar, sem a necessidade de adquiri-lo. Os direitos de construção que aquele imóvel teria caso não existisse nenhum bem da natureza acima descrita, poderiam ser transferidos para outro

empreendimento que os agregasse aos direitos que lhe correspondem de acordo com o plano de ordenamento do território.

A Figura 8 (pág. 64) explica claramente o mecanismo que está sendo referenciado aqui. Como se pode verificar, o proprietário de um edifício de alto valor histórico, que teria o direito de construir 5 andares de acordo com o plano de uso do solo, vende ou transfere os direitos a um imóvel vizinho que apresentou projecto de construção que se propõe usar todos seus direitos.

Normalmente, o processo é realizado englobando os lotes e gerando um único projecto imobiliário em que a propriedade de valor histórico passa a fazer parte do empreendimento. No caso da Figura 8, esse edifício poderá ser utilizado para uso comum de todos os proprietários do novo edifício ou, se o plano de usos o permitir, para uma actividade comercial. Quando as parcelas são englobadas, são adquiridos os direitos aéreos dos isolamentos que separam os dois edificios, resultando num índice de utilização ainda mais elevado.



No caso de transferência dos direitos para o talhão vizinho, o bem patrimonial é incorporado ao empreendimento imobiliário, com o qual adquire um grande valor adicional, que se materializa nos preços de venda mais elevados do novo imóvel.

Figura 8. Elementos básicos do instrumento de transferência (e recebimento) de direitos de construção para uma situação que visa a preservação de um bem patrimonial. (Arturo Samper 2021)

Conforme mencionado, este instrumento também é utilizado para situações em que se deseja preservar propriedades de alto valor ecológico.

O procedimento é o mesmo, para a venda ou transferência dos direitos do terreno / propriedade de origem para os de um terreno / projecto de destino. A Figura 9 (pág. 65) mostra um caso real, no município de Lumberton, Nova Jersey, EUA. O município declarou uma série de terrenos cujos direitos de construção podem ser transferidos (ilustrados em verde claro); outra série de terras que podem ser titulares desses direitos (amarelo claro); terras cujo uso do solo existente foi preservado por meio de outros programas de incentivo à agricultura ou preservação ambiental (castanho escuro); os terrenos

cujo uso actual já foi preservado através do mecanismo de transferência, ou seja, seus direitos de construção já foram transferidos (verde escuro); por fim, terras que foram aprovadas para desenvolvimento com direitos transferidos de outras terras de origem.

A figura é clara: o município pretende intensificar a urbanização em alguns pontos e está disposto a aumentar a intensidade de uso neles (amarelo-escuro e amarelo-claro) em troca da preservação daqueles que se pretende preservar no uso actual. Isso possibilitará o aproveitamento da infra-estrutura existente nos imóveis em amarelo-escuro e a proximidade dos imóveis em amarelo-claro de outras áreas já atendidas com infra-estrutura.

A figura também mostra o interesse do município em preservar áreas de alto valor ambiental (como a volta de um rio), bem como áreas de alto valor agrícola, o que contribuirá para uma economia alimentar mais equitativa.

Por fim, percebe-se que há mais terras que aderiram ao mecanismo de transferência de direitos do que aquelas em que foi possível conservar seu uso natural ou agrícola por meio de programas de incentivo.

Em suma, a transferência dos direitos de construção pode levar a um verdadeiro ‘ganha-ganha’.



Figura 9. Exemplo de situação suburbana ou rural em que a transferência dos direitos de construção é utilizada para a preservação de actividades agrícolas e ativos de valor ecológico. (Arturo Samper, com informação do município de Lumberton, Nova Jersey, EUA)

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Permitir maior flexibilidade no uso, transacções, mobilidade e materialização dos direitos construtivos atribuídos a imóveis urbanos e rurais.

- Permitir uma equidade na distribuição dos direitos de construção entre titulares de direitos de uso que não sejam a construção de imóveis, ou proprietários consuetudinários de terras com elementos de alto valor ambiental ou cultural que possam ser considerados prejudicados pela concessão de direitos de urbanização a vizinhos com terras que não tem tais elementos de valor.
- Impedir a transformação clandestina de usos do solo em áreas de alto valor ambiental ou cultural, para usos lucrativos.
- Permitir a conservação de bens económicos patrimoniais, ambientais ou agrícolas de elevado interesse social, sem que isso implique para o Estado a necessidade de os adquirir ou indemnizar os titulares de direitos ou proprietários consuetudinários.
- Consciencializar, a cidadania e os actores económicos, dos conceitos expressados nos anteriores pontos a fim de motivar sua actuação na conservação dos bens patrimoniais, culturais, ecológicos e agrícolas de alto valor para a sociedade.

Operacionalização

- A lei, no âmbito da separação proposta entre terras e direitos de uso e aproveitamento, e da conservação dos bens de natureza cultural, ambiental e agrícola; autoriza que os titulares de direitos de propriedade sobre terras ou bens considerados de alto valor social por essa natureza, possam transferir esses direitos para outras terras / projectos em que possam se materializar, além dos direitos nelas possuídos.
- A regulamentação da lei desenvolve esses conceitos, estabelecendo os critérios que permitirão estabelecer lotes / imóveis que poderão transferir seus direitos de construção; terrenos / projectos que poderão recebê-los; condições de transferência; limitações nos lugares de recebo; e outros aspectos semelhantes.
- Os distritos e autarquias designam os terrenos e / ou edifícios que podem ceder os seus direitos de construção de acordo com os parâmetros da lei e regulamentos.
- Os distritos e autarquias designam as áreas que podem ser destinatárias dos direitos transferidos.
- Os distritos e as autarquias registam na Conservatória de Registo da Propriedade, as acções tanto de envio quanto de recebimento dos direitos transferidos, para efeito das taxas e contribuições aplicáveis, e para assegurar que as transferências não sejam repetidas.

5.2.7 REAJUSTE DE TERRAS OU REPARCELAÇÃO

Descrição

O reajuste de terras, ou reparcelação, é um instrumento utilizado em diversos países do mundo, incluindo Argentina, Brasil, Canadá, Colômbia, Coreia, Espanha, Estados Unidos, França, Itália, entre outros.

A Figura 10 (pág. 67) descreve os principais componentes de um processo de reajuste de terras. Como pode ser visto, um grupo de 8 proprietários de lotes ou imóveis adjacentes criam uma sociedade comum para desenvolver ou requalificar seus espaços; eles contribuem com seus activos como capital para o propósito; também, reservam determinados espaços criados para financiar a operação por meio de sua comercialização e, ao final do processo, os espaços criados e comercializáveis, são distribuídos a os proprietários em proporções iguais às de seus aportes de capital.

O esquema é o mesmo que é conhecido, por exemplo na Colômbia, como ‘contas em participação’, que são motivadas, é claro, pelo facto de que a realização de operações em escala é mais económica, produtiva e, portanto, lucrativa.

No entanto, o conceito de reajuste de terras vai mais longe, no sentido de que o Estado, por conta própria ou a pedido de pessoas físicas, declara no plano de uso do solo, a obrigação de que determinadas áreas urbanas ou rurais sejam desenvolvidas por meio da figura de reajuste. O plano também prevê a possibilidade de declarar zonas para reajuste motivados por actores privados.

Para motivar essas operações, o Estado pode oferecer vantagens sobre a situação em que os proprietários operam individualmente ('talhão a talhão'). Entre as motivações estão, por exemplo:

- A concessão de direitos de construção adicionais ou títulos de densidade, idêntico ao que é feito no caso de zoneamento de inclusão já descrito. Nos países conhecidos do consultor (Colômbia, EUA, Canadá) esse bônus é próximo a 30% dos direitos adicionais aos previstos no plano (desde que haja habitação social; caso contrário, é menor).
- A contribuição com subsídios do Estado para habitação popular, educação ou saúde, caso a operação inclua a construção de habitação social ou equipamento para a prestação pelo Estado desses serviços públicos.

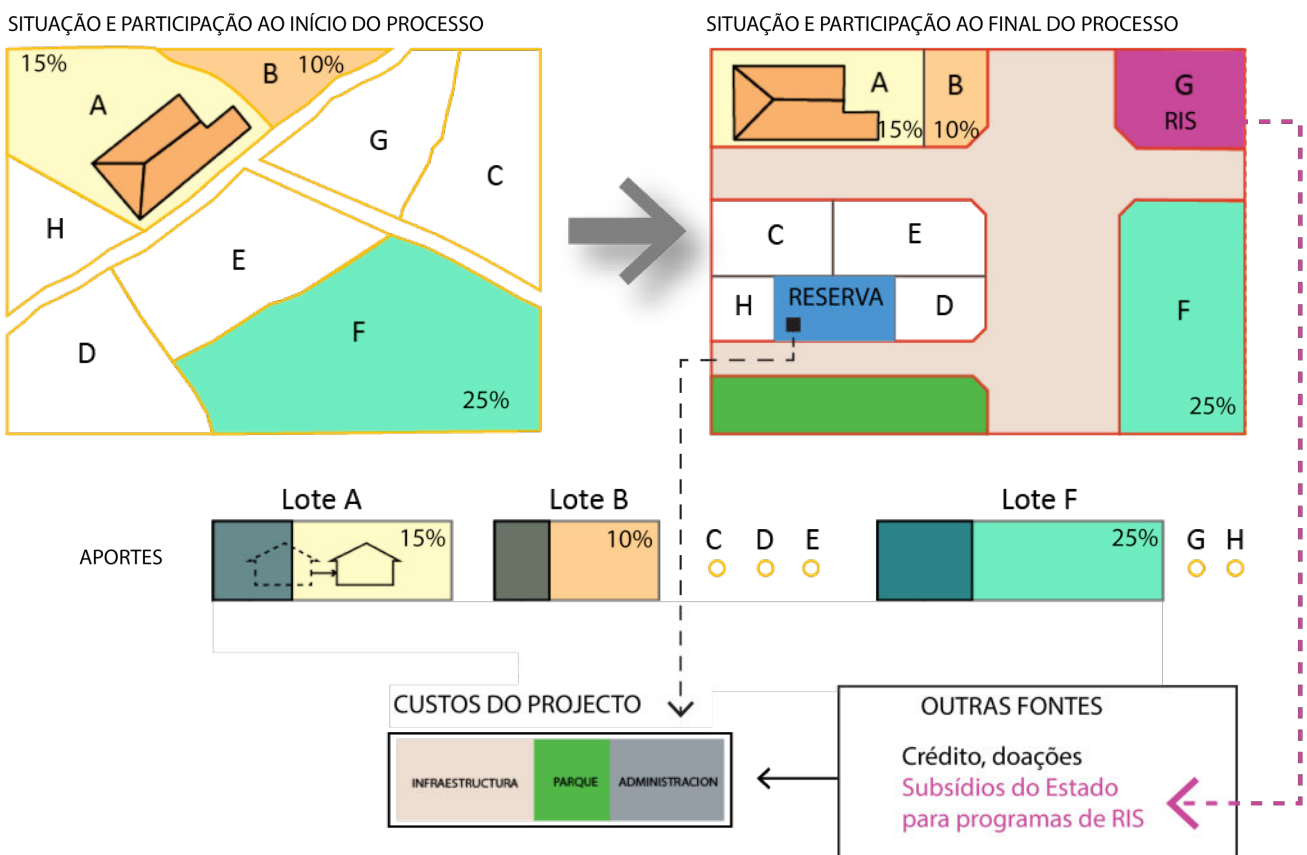


Figura 10. Aspectos principais de um processo de reajuste ou reparcelamento de terrenos. (Arturo Samper com base em informações do Instituto Lincoln de Políticas Fundiárias).

Para evitar a estagnação da operação por falta de acordos de consolidação da sociedade comum, se o projecto contemplar a construção de moradias e /ou bens públicos, o Estado também pode intervir de várias formas:

- Declarar o plano como de utilidade pública (porque incluirá acções para o benefício comum da sociedade, como habitação social, ou porque sua escala permite o desenvolvimento de instalações públicas de saúde ou educação, entre outros).

- Exercer o direito de preferência em favor dos proprietários da área que desejam participar da operação, sobre os imóveis daqueles que não desejam participar e, portanto, desejam dispor deles.
- Iniciar os processos de aquisição pública de bens usando os mecanismos de expropriação gradual que foram discutidos na secção anterior. Na Colômbia, por exemplo, a Lei estabelece que, se os proprietários que representam 50% das benfeitorias originais, mais um proprietário, concordarem em realizar a operação, o Estado pode iniciar processos de alienação forçada, em leilão público, dos bens de aqueles que não concordam com a operação.

No Brasil, o instrumento é conhecido como Operações Urbanas Consorciadas e Interligadas e é amplamente utilizado nas principais cidades. Na Colômbia, a Companhia de Desenvolvimento Urbano da cidade (instrumento já explicado) é responsável por conduzir as negociações e promover as operações.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Criar espaços urbanos e rurais mais ordenados e mais bem servidos, que aqueles que surgem da acção individual, muitas vezes descoordenada e de difícil controle pelo Estado, resultando em maiores custos para a sociedade.
- Criar maiores possibilidades de acção associada dos proprietários de terras e imóveis que produzam benefícios sociais e ecológicos nos processos de transformação do espaço urbanizado e rural.
- Encorajar o associativismo dos proprietários de terras e propriedades nos processos de transformação do espaço urbano e rural, ao mesmo tempo que desencorajar a acção individual (sem impedir, é claro, a acção individual; a menos que tenha que ser para o cumprimento dos fins públicos, caso em que terá que ser compensado)
- Concretizar os objectivos sociais e ecológicos de obtenção de mais e melhores espaços e bens públicos, bem como de habitação social, sem necessidade de intervenção directa do Estado na produção e manutenção desses bens.
- Obtenção ‘em espécie’ (bens de construção) de parte da avaliação imobiliária, promovida por lei no âmbito do direito do Estado de participar na riqueza gerada graças às suas acções e decisões, recebendo em troca as obras devolvidas para habitação social.
- Consciencializar, a cidadania e os actores económicos, dos conceitos expressos nos anteriores pontos a fim de motivar sua actuação associada na produção dos bens e espaços públicos necessários para uma adequada e confortável vida em comunidade.

Operacionalização

- A lei, no âmbito da função social e ecológica da propriedade, e da utilidade pública representada nas acções e decisões públicas no âmbito dos planos e políticas urbanas e rurais, consagra o estabelecimento do instrumento de reajuste de terras ou reparcelação.
- A lei, baseada no conceito de distribuição equitativa de custos e benefícios a associados a urbanização e transformação da propriedade, estabelece a obrigatoriedade dos proprietários de actuar de uma forma associada nos processos de reajuste de terras que são declaradas pelo Estado no âmbito dos planos de ordenamento territorial dos distritos e autarquias.
- A lei estabelece os parâmetros e instrumentos de incentivo para a acção associada no âmbito dos processos de reajuste de terras.
- A lei estabelece os parâmetros e instrumentos de desincentivo da acção individual dos titulares de direitos no âmbito de programas e projectos de reajuste de terrenos definidos no quadro dos planos distritais e autárquicos de ordenamento territorial.

- A regulamentação da lei desenvolve esses conceitos, estabelecendo os critérios que permitirão estabelecer áreas urbanas, suburbanas ou rurais que deverão ser desenvolvidas fazendo uso do instrumento de reajuste de terrenos; os termos detalhados para outorgamento, pelo Estado, de incentivos para a gestão associada; bem como os termos para a aplicação de mecanismos de desincentivo.
- A regulamentação também desenvolve os termos nos quais os distritos e as autarquias poderão transferir o poder de actuação as empresas comerciais e industriais do Estado criadas com a finalidade de promover, no âmbito dos projectos de reajuste de terras, um desenvolvimento urbano, suburbano e rural que materialize os interesses públicos de equidade, espaço público, bens públicos, moradia digna e adequada, e preservação dos bens ecologicamente valiosos.
- Os distritos e autarquias delimitam com precisão, nos seus planos de ordenamento territorial, as áreas urbanas, suburbanas e rurais que deverão ser desenvolvidas mediante o instrumento de reajuste ou reparcelação.
- Os distritos e as autarquias registam na Conservatória do Registo de Propriedade, a obrigação dos prédios envolvidos nas operações de reajuste ou reparcelação, a fim de garantir sua transferência para a sociedade comum que seja criada pelos proprietários para esses efeitos.

5.2.8 ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL

Descrição

As áreas especiais de interesse social (AEIS) são as áreas da cidade ou do entorno suburbano (consolidadas ou não consolidadas), que o Estado, através das autoridades distritais e autárquicas, estabelece para implementar programas e projectos de habitação social dignos e adequados. Significa, então, a inclusão nos planos de ordenamento territorial da classe ‘residencial de interesse social’ (RIS) e a definição dos polígonos onde essa classe deverá se implementar.

A ideia é que nestas áreas seja realizado um processo especial de planeamento e gestão, que se baseie em dar uma resposta otimizada às necessidades da comunidade em termos de habitação, espaço público e património colectivo. No entanto, constituem-se como AEIS porque podem estar situados em ambientes onde já existam assentamentos (informais ou não, habitacionais ou outros) nos quais podem gerar, em virtude da especulação imobiliária, a expulsão de seus moradores pobres para outros locais (geralmente periféricos), perdendo assim as condições de acesso a empregos, bens e serviços mais perto de casa. O Brasil é o país onde mais se avançou na aplicação deste instrumento. O instrumento é mais conhecido lá como ZEIS ou Zonas Especiais de Interesse Social, embora em certas cidades, como Rio Claro, o instrumento tenha sido denominado AEIS porque se entendeu que se trata de áreas e não de ‘zonas’, que é o termo para se referir a polígonos urbanos com usos estabelecidos no código de zoneamento.

A declaração de AEIS ou ZEIS, pode ser, então, de dois tipos: (i) ‘ZEIS de regularização’ referindo-se a áreas já ocupadas por assentamentos populares, informais ou com alguma forma de irregularidade; Nesse caso a missão é o reconhecimento (e protecção aos moradores) das áreas já ocupadas por processos informais e sua integração definitiva a cidade; e (ii) ‘ZEIS de vazios’ tratando-se de áreas vazias, preferivelmente inseridas em regiões urbanizadas; Nesse caso, a missão é habilitar a aplicação dos instrumentos de zoneamento de inclusão, gestão associada, e reajuste de terrenos já explicados, para garantir que, durante a transformação desses terrenos, as unidades de habitação de interesse social que o plano definiu para essas localidades sejam, em efeito, construídas.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Promover a melhoria da habitação de interesse social e seus entornos, seja em lugares a serem incorporados dentro dos âmbitos urbano ou suburbano, ou em lugares já incorporados.
- Garantir a oferta de habitação social onde já ocorrem assentamentos populares e /ou outros imóveis que desfrutam ou estão próximos de infra-estruturas, espaços públicos e serviços colectivos. Isso, a fim de evitar processos de expulsão ou realocação de moradores pobres em áreas onde serão feitas melhorias nas condições de vida de que esses moradores têm direito.
- Lograr a produção de habitação social de forma organizada e antecipando a demanda.
- Reduzir os altos custos da urbanização subsequente (em áreas de assentamentos informais), que são demorados, traumáticos e difíceis de realizar integralmente.
- Encontrar lugares para os pobres dentro da cidade e não fora dela.



ZEIS na área de Rocinha, na cidade de Salvador, Bahia, em Brazil. Hoje seu nome é Nova Vila Esperança. E um assentamento no qual umas 40 famílias ocupantes dos terrenos na área (em alguns pontos em risco), foram reubicadas **no mesmo lugar**, em departamentos novos, bem como alguns bens colectivos. O projecto foi desenvolvido com a participação da comunidade, e é a mesma comunidade que hoje protege o sector.

Figura 11. Nova Vila Esperança, Salvador, Brasil. (Fonte: Freire S. Paula. Rolnik, Raquel. "Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajectória recente da implementação de um instrumento de política fundiária", Foro Latino-americano sobre Instrumentos Notáveis de Intervenção Urbana. Quito, Equador, Maio de 2010)

Operacionalização

- A lei, no âmbito da função social e ecológica da propriedade, e da utilidade pública representada nas acções e decisões públicas no âmbito dos planos e políticas urbanas e rurais, consagra o estabelecimento do instrumento de áreas especiais de interesse social (AEIS).

- A lei, baseada no conceito de distribuição equitativa de custos e benefícios a associados a urbanização e transformação da propriedade, estabelece a obrigatoriedade dos proprietários de um AEIS de actuar de uma forma associada nos mesmos termos que foram expostos no instrumento de reajuste de terras, incluindo os relativos a incentivos e desincentivo da acção individual dos titulares de direitos, a fim de lograr a implementação efectiva dos projectos.
- A regulamentação da lei desenvolve esses conceitos, estabelecendo os critérios que permitirão estabelecer áreas urbanas, suburbanas ou rurais que deverão ser desenvolvidas fazendo uso do instrumento de reajuste de terrenos; os termos detalhados para outorgamento, pelo Estado, de incentivos para a gestão associada; bem como os termos para a aplicação de mecanismos de desincentivo.
- A regulamentação também desenvolve os termos nos quais os distritos e as autarquias poderão transferir o poder de actuação as empresas comerciais e industriais do Estado criadas com a finalidade de promover, no âmbito das AEIS, um desenvolvimento urbano, suburbano e rural que materialize os interesses públicos de equidade, espaço público, bens públicos, moradia digna e adequada e preservação dos bens ecologicamente valiosos.
- Os distritos e autarquias delimitam com precisão, nos seus planos de ordenamento territorial, as áreas urbanas, suburbanas e rurais que deverão ser desenvolvidas como AEIS.
- Os distritos e autarquias registam na Conservatória do Registo de Propriedade, a obrigação dos prédios envolvidos nas AEIS declaradas no plano, a fim de garantir sua transferência para a sociedade comum que seja criada pelos proprietários para esses efeitos.

5.2.9 GRANDES OPERAÇÕES TERRITORIAIS OU CONSÓRCIOS IMOBILIÁRIOS

Descrição

Em alguns países, o conceito de grandes operações urbanas foi incluído na legislação de uso do solo, especialmente para áreas urbanas. O objectivo é possibilitar (e explicitar) a participação da esfera central do Estado em operações de grande porte em que se combinam três importantes capitais para a geração de urbanizações integradas (todos os usos, todos os estratos): (i) capital público, representado em terrenos ou recursos financeiros de natureza diversa, e na sua capacidade de articular e coordenar as instituições sectoriais do Estado para a localização dos seus equipamentos e serviços em determinadas localidades; (ii) capital cooperativo, representado em recursos financeiros e em sua alta capacidade de gestão colectiva em favor dos cooperados; e (iii) capital privado, representado nos recursos financeiros e na sua eficácia e eficiência na construção de empreendimentos habitacionais e imobiliários. O quarto agente é um agente fiduciário financeiramente sólido e de boa reputação para administrar os activos e recursos que lhe serão confiados.

A Figura 12 (pág. 72) mostra o processo aplicado na Colômbia. Os principais aspectos são:

- O Ministério da Habitação é o principal actor, que pode ser apoiado com recursos do banco de fomento. Com isso, os recursos do Estado são canalizados para subsídios aos mais pobres; recursos de fundos mútuos financeiros, como poupança. O ministério é aquele que contrata o curador e tem assento na directoria.
- O Estado, também representado no município, contribui com os terrenos que alocou no seu plano de ordenamento do território no âmbito das suas políticas ZEIS (já delineadas). Por esse motivo, o município, em conjunto com outros contribuintes de imóveis, entrega seus bens ao agente fiduciário e, portanto, também tem assento em seu conselho de administração.

- O agente fiduciário estrutura o projecto, que culmina na oferta aos melhores licitantes privados de contratações para desenvolver a infra-estrutura e construção imobiliária.
- Do lado da demanda, ou seja, do beneficiário, o Estado disponibiliza os recursos do fundo de poupança para um fundo de compensação, que os complementa com recursos próprios para subsidiar seus cooperados e aqueles que o Estado definiu como beneficiários prioritários (pobreza multidimensional). O Estado também pode sujeitar os beneficiários à criação e manutenção de uma conta poupança com destinação específica em um banco comercial, para estimular a actividade de poupança das famílias.
- Assim, o projecto é realizado. Quando em escala significativa, como um projecto habitacional de 30.000 habitantes no sul da cidade de Bogotá, o Estado canaliza seus próprios recursos e forças para a construção de instalações de saúde, educação e outras. Neste caso, é incluída uma zona franca, que é estruturada pelo Ministério do Comércio.
- Além de moradia para as famílias mais pobres da população, o projecto inclui moradia para as famílias de ingresso médio e alto. Inclui também, pela sua escala, terrenos para universidade privada e para centro comercial.

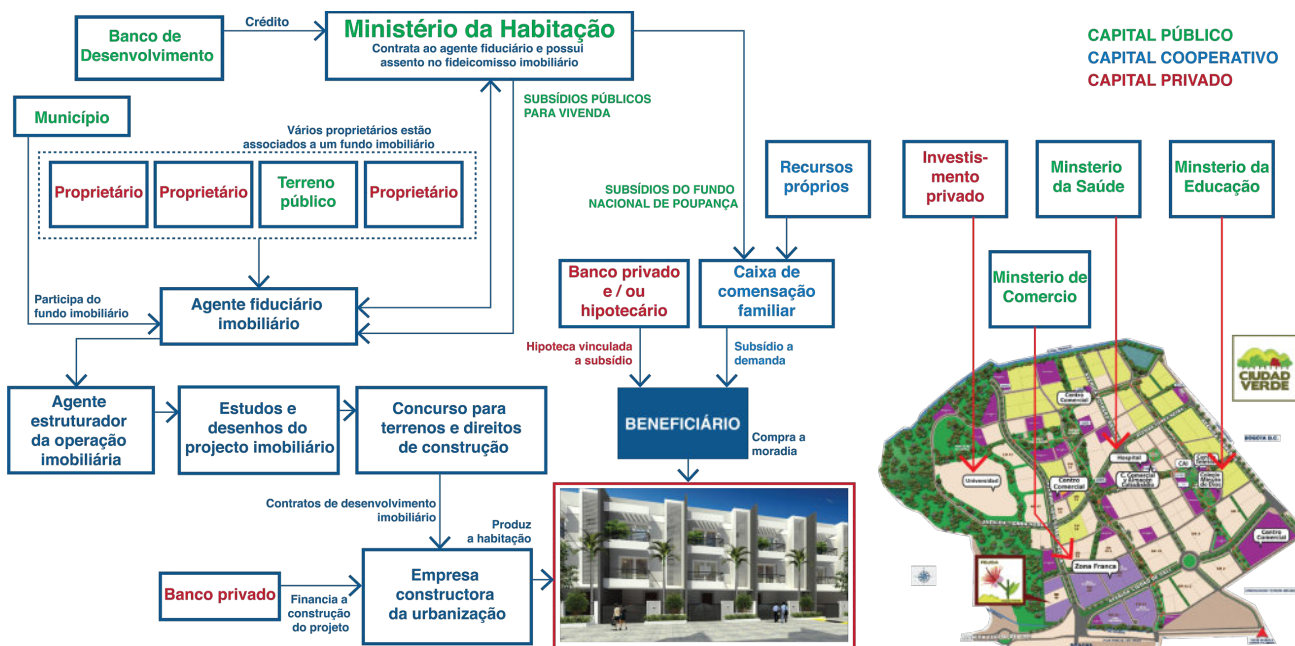


Figura 12. Estrutura de cooperação entre diversos actores públicos, cooperativos e privados para a produção de uma grande operação integral urbana e imobiliária, executada em Soacha, ao sul de Bogotá, Colômbia. (Fonte: Samad, Taimur. “Uma Abordagem Público-Privada para Terras de Baixa Renda e Desenvolvimento Habitacional na Colômbia”. Banco Mundial, DNP e Ministério da Habitação)

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Promover a melhoria da habitação de interesse social e seus entornos, em lugares a serem incorporados dentro dos âmbitos urbano ou suburbano.
- Lograr a produção de habitação social de forma organizada, antecipando a demanda, e a uma escala que permita atender a demanda presente e futura.
- Reduzir os altos custos da urbanização subsequente (em áreas de assentamentos informais), que são demorados, traumáticos e difíceis de realizar integralmente.

- Enquadrar a gestão das grandes operações de urbanização e construção imobiliária promovidas pelo Estado, como a Katembe, num conjunto de acções, papéis, responsabilidades e claras limitações;
- Promover a transparência na gestão pública de grandes empreendimentos de urbanização e construção de empreendimentos imobiliários.
- Garantir o cumprimento das finalidades públicas, sociais e ecológicas do Estado nas grandes operações de urbanização e construção de imóveis, incluindo moradia digna e adequada para os mais pobres.
- Desenvolver cidades com bons espaços e serviços para os pobres.
- Consciencializar, a cidadania e os actores económicos, dos conceitos expressados nos anteriores pontos a fim de motivar sua actuação associada na produção dos bens e espaços públicos necessários para uma adequada e confortável vida em comunidade

Operacionalização

- A lei permite ao Estado, à frente do Ministério da Habitação, promover grandes operações de desenvolvimento urbano misto, com residências de todos os estratos socioeconómicos, inclusive para residentes abaixo da linha de pobreza multidimensional.
- A lei, no entanto, limita a participação do Estado a projectos e programas que promovam a habitação para os mais pobres; para isso, estabelece os percentuais mínimos desse tipo de moradia dentro das operações que promove.
- A lei autoriza o Estado a realizar as transferências e transacções financeiras e fundiárias necessárias para o efeito, a entidades fiduciárias devidamente reconhecidas pela capacidade de gestão de direitos, títulos e demais aspectos necessários à realização das operações.
- A lei instrui os diversos órgãos do Estado quanto à sua obrigação de participar nas operações promovidas pelo Estado e de contribuir com recursos para o desenvolvimento das instalações e serviços do Estado em operação.
- A lei confere ao órgão principal do Estado (Ministério da Habitação) competência para aplicar os instrumentos de reajustamento de terras, transferência de direitos e outros no âmbito das operações por ele promovidas.
- A regulamentação da lei desenvolve esses conceitos, estabelecendo os critérios que permitirão estabelecer áreas urbanas, suburbanas ou rurais que deverão ser desenvolvidas fazendo uso do instrumento de grandes operações; os termos detalhados para a participação do Estado e suas diferentes instituições.
- Os distritos e autarquias delimitam com precisão, nos seus planos de ordenamento territorial, as áreas urbanas, suburbanas e rurais que deverão ser desenvolvidas como grandes operações.
- Os distritos e autarquias registam na Conservatória do Registo de Propriedade, a obrigação dos prédios envolvidos nas grandes operações declaradas no plano, a fim de garantir sua transformação no âmbito de grandes operações.

5.2.10 PROGRAMAS DE REQUALIFICAÇÃO URBANA

Descrição

Os programas de requalificação urbana visam facilitar e viabilizar financeiramente a recuperação de áreas degradadas ambiental e socialmente. A estratégia assenta na promoção, através do co-financia-

mento público-privado, de determinadas intervenções urbanas promovidas pelos Municípios, especialmente no caso de áreas industriais abandonadas ou áreas públicas (antigos mercados, antigos mata-douros, antigos regimentos, etc.).

O sector público está envolvido na medida em que, além de objectivos de rentabilidade, buscase a concretização de objectivos sociais e ecológicos de interesse público, como o aumento de áreas naturais, protecção de bens patrimoniais, construção de equipamentos sociais de pequeno, médio e grande impacto ou construção de habitação social.

Esses programas, além de desenvolver a visão física das áreas, incluem uma programação económico-financeira que serve de marco para as negociações entre os sectores público e privado, ajudando a promover a transparência dessas práticas.

O Governo Provincial é responsável por avaliar, aprovar e financiar as propostas apresentadas pelo governo local.

A contribuição financeira pode variar entre contribuições de 20 a 25% para intervenções promovidas pela iniciativa privada (habitação convencional, moradia para aluguel para jovens casais, habitação para idosos) a contribuições entre 50 e 70% para intervenções públicas de urbanizações ou construção de habitação popular.

Um dos principais mecanismos de execução destes programas tem sido através de convites a potenciais licitantes e sua selecção com base em critérios e parâmetros de qualidade integral das propostas, seu impacto em situações de degradação social e física, de envolvimento da iniciativa privada na realização das infra-estruturas ou serviços de interesse público, e de qualidade dos projectos que se propõem realizar.

Como se depreende do exposto, os programas de requalificação urbana buscam atender aos mesmos propósitos e são operacionalizados da mesma forma.

A diferença é subtil, pois são situações em que o Estado, por meio do plano de uso do solo, estabelece um ‘tratamento’ especial para a área em que se pretende desenvolver a requalificação. Pode ser um tratamento de ‘conservação’ (áreas de alto valor histórico e / ou ambiental), um tratamento de ‘requalificação’ (áreas que serão ‘modernizadas’ com a construção de novas urbanizações com mais intensidade e uma maior combinação de usos do solo e estratos socioeconómicos na habitação) ou ‘renovação’ (em áreas onde será promovida a reabilitação, mas utilizando (total ou parcial) os edificios existentes, espaço público e bens públicos de forma a preservar os principais aspectos da sua estrutura original).

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

A importância de os incluir na legislação das OT é para que os cidadãos e os agentes económicos tenham clareza sobre o destino específico que o Estado concede a uma determinada área, procurando reconhecer as suas qualidades e potencial na sua visão de futuro. Este é de longo prazo e incide sobre todos os terrenos e propriedades da área abrangida por este tratamento, independentemente de a transformação destes ser feita individualmente ou em associação.

Operacionalização

É operacionalizado da mesma forma que a operacionalização de grandes projectos urbanos, excepto que sua implementação não se restringe aos projectos / processos de gestão associados. Também pode ser por meio de acções individuais nas propriedades que compõem a área. Por tanto:

- A lei determina os tipos de tratamento que devem ser atribuídos ao distrito e território autárquico.

- A lei estabelece que todas as áreas desses territórios sejam classificadas com uma das classes de tratamento estabelecidas.
- A lei define os parâmetros gerais para a acção individual ou associada dos actores económicos nas áreas abrangidas por cada classe.

5.2.11 REPARTO EQUITATIVO DE CUSTOS E BENEFÍCIOS, BEM COMO DE BONIFICAÇÕES DE DENSIDADE NO ÂMBITO DOS PLANOS PARCIAIS E AS ACTUAÇÕES TERRITORIAIS.

Observação importante

O consultor está ciente de que em Moçambique existe o instrumento de plano parcial, definido na Lei de Ordenamento do Território, o Regulamento desta, e o Regulamento do Solo Urbano. As ideias apresentadas nesta secção devem, portanto, ser vistas como um complemento daquela figura, que, no citado regulamento, se refere sobretudo aos aspectos técnicos do exercício de ordenamento do território que devem ser aplicados para esses planos.

Descrição

O plano parcial é um instrumento fundamental no planeamento e **gestão associada** da cidade. Com esse instrumento, busca-se especificar em um território que será incorporado ao desenvolvimento urbano, ou em um território já urbanizado, o modelo de ordenamento definido no plano de ordenamento territorial do distrito ou autarquia. O instrumento é especialmente útil para estabelecer transformações de áreas a serem desenvolvidas que não podem ser alcançadas através do mecanismo conhecido como ‘lote a lote’; ou que é muito caro e demorado fazer isso porque muitas propriedades são necessárias; ou porque essas transformações são de uma escala que também requer soluções e acções de escala.

Portanto, o plano de uso do solo distrital ou autárquico estabelece as áreas geográficas precisas onde o processo de transformação colectiva deve ser realizado, e as declara como tal.

Deve-se notar que, em muitas ocasiões, aquele modelo territorial ou aquele propósito colectivo que se busca materializar (‘mais e melhor espaço público’, ‘mais e melhor moradia digna e adequada’, protecção dos manguezais) pode afectar negativamente alguns proprietários e positivamente a outros, gerando iniquidade. O que se pretende com o plano parcial é que essa desigualdade seja resolvida no âmbito da operação que passa pela implementação do plano (conservar um manguezal, construir um espaço público, construir uma habitação social); e que a resolução da desigualdade seja financiada ou viabilizada por meio da acção colectiva de todos os membros da comunidade que moram ou possuem propriedades na área. Isso é o que é conhecido em termos técnicos como ‘internalização de externalidades’.

Assim pois, o plano parcial é o instrumento em que poderão ser aplicáveis, um ou mais dos instrumentos visam cumprir a função social e ecológica da propriedade: habitação digna e adequada (ZEIS), o direito de preferência, a transferência de direitos de desenvolvimento, o direito do Estado participar do maior valor gerado por suas decisões ou sua acção, o privilégio e incentivos à acção associada ou colectiva, a distribuição equitativa dos custos e benefícios do desenvolvimento de terrenos e da construção de imóveis e a participação da população na tomada de decisões sobre os processos de planeamento.

Em países com sistemas de planeamento e gestão territorial mais avançados, além dos planos parciais que são definidos no plano de ordenamento territorial nos distritos e autarquias, os agentes privados também podem propor planos parciais e solicitar o apoio do Estado na sua implementação. Nestes casos, o Estado intervém na medida em que o plano da iniciativa privada concretize mais e melhores espaços e bens públicos. Isso é atraente para situações em que o sector privado tem a capacidade de

produzir empreendimentos em escala e, portanto, aproveitar os bónus de densidade e incentivos que o Estado pode também atribuir ao plano.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Incentivar a gestão associada à transformação do solo e da propriedade urbana e rural.
- Conseguir a conservação dos bens e valores ambientais, culturais e sociais cuja existência esteja em risco devido às pressões imobiliárias e à procura de mais e melhores serviços do Estado. Isto, sem que seja o Estado que adquire, produz ou mantém esses bens.
- Produzir mais e melhores espaços e bens públicos graças às vantagens das economias de escala.
- Viabilizar a construção ou reconstrução de urbanizações que ofereçam um ou mais usos do solo, moradias para os diversos estratos socioeconómicos da população e equipamentos públicos ou comunitários que atendam melhor às necessidades, principalmente dos mais pobres.
- Desenvolver cidades com bons espaços e serviços para os pobres.
- Consciencializar, a cidadania e os actores económicos, dos conceitos expressados nos anteriores pontos a fim de motivar sua actuação associada na produção dos bens e espaços públicos necessários para uma adequada e confortável vida em comunidade.

Operacionalização

- A lei cria o conceito de plano parcial como instrumento gerador da obrigação dos proprietários de construir ou reconstruir o seu habitat e espaços urbanos de forma associada, valendo-se dos instrumentos que a lei criou para o efeito (expostos acima).
- A lei protege os direitos individuais de quem se recusa a agir em associação com outros vizinhos, garantindo que, nos processos de transformação do território ou espaço urbanizado, os seus imóveis sejam adquiridos pelo valor comercial; e sempre com a possibilidade de optar por fazer parte da operação financeira aportando seus prédios ou benfeitorias.
- A lei também protege os direitos colectivos de quem concorda com a acção associada entre vizinhos. Para o efeito, autoriza as instituições do Estado a aplicar os mecanismos de aquisição pública previstos na lei, incluindo a alienação forçada em hasta pública, ou eventual expropriação com compensação.
- A lei estabelece o direito dos proprietários de terrenos ou propriedades dentro da área do plano parcial serem subsidiados, de várias formas, pelo facto de terem se associado ao desenvolvimento colectivo do novo empreendimento: direitos adicionais de uso e aproveitamento residenciais ou comerciais; subsídios à habitação quando realizam-se projectos de habitação social digna e adequada; contributos de entidades responsáveis pelo património cultural ou ambiental, caso sejam protegidos bens desta natureza, etc.)
- Os decretos regulamentares desenvolvem detalhadamente essas disposições, estabelecendo, entre outros, os procedimentos para a declaração de planos parciais; as normas urbanísticas que devem ser aplicadas em matérias como espaço público, equipamentos colectivos, habitação social digna e adequada; a definição dos elementos que serão considerados como custos que devem ser partilhados pelos associados; a garantia de património, para todos os proprietários associados, na distribuição dos benefícios que as acções trarão, antes, durante e após o processo; os processos de aprovação de planos parciais por autoridades distritais e autárquicas; as condições e procedimentos para planos propostos pela iniciativa privada; as condições e parâmetros de actuação do Estado para sua participação nos planos parciais da iniciativa privada; e outros.

- Os distritos e as autarquias, nos seus planos de ordenamento territorial, delimitam com precisão as áreas do distrito e território autárquico que deverão ser transformados por meio de planos parciais.
- Os distritos e autarquias registam na Conservatória do Registo de Propriedade, a obrigação dos prédios envolvidos nas áreas declaradas no plano como de plano parcial, a fim de garantir sua transformação no âmbito da gestão associada.

5.2.12 DECLARAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO PRIORITÁRIO OU DESENVOLVIMENTO DIFERIDO (PARA TERRAS EM ÁREAS PERIURBANAS), E DE CONSTRUÇÃO PRIORITÁRIA (PARA TERRAS EM ÁREAS URBANIZADAS).

Descrição

A declaração de desenvolvimento prioritário, desenvolvimento diferido e construção prioritária é um mecanismo simples para promover e garantir a materialização dos direitos de construção concedidos aos cidadãos em determinados terrenos.

A ideia da declaração de desenvolvimento prioritário é simples: quando for autorizada a entrada de um terreno rústico ou rural dentro da área urbana, o Estado pode (e deve) declarar que esse terreno deve estar habilitado com infra-estrutura para os fins para que solicitou sua renda, dentro de um período de tempo especificado. Normalmente, a possibilidade de prorrogação desse prazo é concedida uma única vez, para permitir o alinhamento do empreendimento às oscilações do mercado imobiliário. Caso a autorização não seja cumprida, a decisão pública de inseri-lo na área urbana pode ser retirada e o terreno volta à condição rústica. O objectivo desta figura é garantir a entrada no mercado das terras que foram autorizadas a desenvolver e evitar o que se denomina ‘retenção passiva’, que é uma das principais causas ou factores que contribuem para a especulação nesse mercado.

Seguindo o mesmo raciocínio, a declaração de desenvolvimento diferido é necessária para os terrenos que poderão futuramente ingressar na área urbana, mas cuja entrada está condicionada ao desenvolvimento de todas as áreas que foram classificadas como de desenvolvimento prioritário.

Essas duas figuras são úteis para ‘ordenar’ os momentos em que os terrenos periurbanos devem entrar no mercado urbano. O lógico, devido aos custos sociais e ambientais, é que aquelas que estão mais próximas de áreas já atendidas por infra-estrutura sejam incorporadas antes das que estão mais distantes. Assim, o enorme esforço que envolve equipá-los com infra-estrutura e prestar serviços sociais (princípio da proximidade) será mais económico para a sociedade.

A declaração de construção prioritária aplica-se a imóveis já urbanizados em que também deve ser declarado um prazo para a concretização dos direitos de construção concedidos. Isso evita a retenção passiva em áreas que já possuem todos os serviços e estrutura necessária para uma vida urbana de qualidade, o que não é justo para a sociedade como um todo. Em cidades com grandes propriedades não construídas em áreas já atendidas por infra-estrutura, o fenómeno da especulação é muito mais dramático.

Razões para inclusão no pacote legislativo OT

- Definir e ordenar os momentos em que os terrenos rústicos em áreas periurbanas entram no mercado urbano.
- Impulsionar a realização dos direitos de construção concedidos aos proprietários urbanos, a fim de reduzir os níveis de especulação nos mercados de terras urbanas e imobiliárias.

- Consciencializar a população de que a outorga do direito de construção pelo Estado também implica deveres; um destes deveres é a concretização desses direitos para que os edifícios sejam utilizados pelos proprietários ou sejam comercializados no mercado.

Operacionalização

- A lei dá poderes aos governos distritais e autárquicos para declarar as terras correspondentes, dentro de sua jurisdição, como desenvolvimento prioritário, desenvolvimento diferido e construção prioritária.
- A lei estabelece os parâmetros gerais sobre os quais as terras ou propriedades serão declaradas em cada um desses casos.
- A lei estabelece os prazos de vigência e as possibilidades de renovação das referidas declarações pelos entes governamentais.
- A lei estabelece os parâmetros sob os quais propriedades (não terras públicas) que tenham sido declaradas em qualquer uma das três classificações e que não tenham cumprido os termos, devem ser objecto de processos de expropriação nos termos estabelecidos neste documento (alienação voluntária, venda forçada em hasta pública, expropriação).
- Os decretos regulamentares desenvolvem detalhadamente essas disposições.
- Os distritos e as autarquias, nos seus planos de ordenamento territorial, delimitam com precisão as áreas do distrito e território autárquico que ficarão como de desenvolvimento prioritário, desenvolvimento diferido, ou construção prioritária.
- Os distritos e as autarquias registam na Conservatória do Registo de Propriedade, essas obrigações nos folios de matrícula imóvel dos prédios envolvidos nas áreas declaradas no plano como de desenvolvimento prioritário, desenvolvimento diferido, ou construção prioritária.

Observação importante

O consultor está ciente de que este instrumento está presente na legislação de terras moçambicana e é aplicado no processo de atribuição de DUAT à população no âmbito de processos de inquérito e plano de pormenor. No entanto, a lei também protege todos os cidadãos da perda do seu direito a uma habitação digna e adequada (e, portanto, ao título de DUAT).

5.3 INSTRUMENTOS FINANCEIROS E FISCAIS PARA UM MELHOR DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÓMICO PRODUCTO DA ACÇÃO NO ÂMBITO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Esta secção apresenta uma série de instrumentos fiscais e financeiros para (i) acompanhar, facilitar, incentivar e desincentivar as acções do Estado e dos agentes económicos que transformam a terra no quadro dos planos de ordenamento territorial provincial, distrital e autárquico; e (ii) obter mais recursos para o cumprimento dos fins sociais e ecológicos da propriedade. Como na secção anterior, os instrumentos apresentados aqui têm sido muito úteis na implementação de políticas e planos de ordenamento do território em vários países. Igualmente, baseiam-se em um ou mais dos conceitos constitucionais e jurídicos expostos ao início de este capítulo, e, na opinião do consultor, devem também ser incorporados em um pacote legislativo de ordenamento territorial (embora já estejam em outros documentos legislativos).

Como será visto nas páginas seguintes, o Estado pode estabelecer diversos mecanismos de geração de recursos para garantir que os objectivos sociais e ecológicos da propriedade sejam atendidos. Ou seja,

são mecanismos que não implicam necessariamente a arrecadação desses recursos através do processo tradicional de arrecadação de impostos e taxas, seu ingresso no erário público e sua distribuição nas diferentes instituições de implementação dos programas e projectos que materializam os fins sociais e ecológicos da propriedade. Como é sabido, esse é um caminho longo e difícil pelos processos institucionais e também pela vulnerabilidade dos recursos perante a os actores corruptos.

Por exemplo, existem mecanismos que permitem, indirectamente, arrecadar esses recursos e mobilizá-los para a produção de projectos, espaços e bens públicos que atendam às finalidades sociais e ecológicas perseguidas pelo Estado. Esses mecanismos dão origem a cenários, como o canadense, em que o Estado actua como ‘parceiro silencioso’ de actores económicos individuais, especialmente famílias trabalhadoras e de baixa renda.

Existem também mecanismos que buscam penalizar a acção de actores económicos que contribuam substancialmente para a especulação imobiliária, por causa de manter terrenos ou imóveis sem uso em áreas devidamente servidas de infra-estrutura, nas quais seria mais económico a realização de projectos de espaço público, habitação social digna e adequada, e bens públicos que contribuam para uma distribuição equitativa destes no território.

Em países avançados, também existem maneiras de gerar recursos (que podem ser grandes) monetizando e bancando certos direitos de construção que são diferentes ou adicionais ao direito universal de cada cidadão a uma moradia digna e adequada, e a um trabalho digno. Nestes tipos de cenários, o Estado pode até criar mercados secundários para direitos de desenvolvimento, que são colocados pela licitação mais elevada em leilões e ofertas públicas.

Existem também mecanismos que procuram cobrir os custos (totais ou parciais) da construção das infra-estruturas com a contribuição dos proprietários vizinhos que irão beneficiar directamente com o aumento do valor que os seus imóveis irão adquirir em virtude dessas obras. Em países como a Colômbia, mecanismos desta natureza são aplicados desde 1938 e têm sido fundamentais na construção de redes inteiras de estradas e pontes, sistemas de transporte e obras públicas de grande escala. Há também um regime de contribuições ‘locais’ para obras de melhoria directa em uma área específica.

Os instrumentos que serão abordados são:

1. Fundos de desenvolvimento territorial.
2. Imposto aos bens imóveis.
3. Sobretaxa para lotes ou propriedades ociosas.
4. Taxas de urbanização.
5. Mecanismo de contribuição de melhorias ou valorização.
6. Mecanismo de participação do Estado no aumento do valor da propriedade (mais-valias).
7. Outorgamento oneroso do direito de construir (solo oneroso).
8. Observatório do mercado fundiário e de bens imóveis.

Observação importante

Como no caso dos instrumentos de gestão definidos na secção anterior, existe a possibilidade de que alguns destes instrumentos sejam encontrados em outras leis moçambicanas, como a Lei de Terras, leis relacionadas com grandes projectos de infra-estrutura ou energia, ou leis fiscais e financeiras das instituições do Estado. No entanto, a experiência do consultor indica que, quanto mais visíveis eles apareçam nas diferentes leis, mais compreenderão os cidadãos a justificação jurídica, social, cultural e económica da necessidade de fazer uso deles.

5.3.1 FUNDOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Os fundos de desenvolvimento territorial são entidades financeiras detidas pelo Estado, mas com património e administração autónomos, que têm por missão financiar projectos em áreas e sectores que satisfaçam a procura de bens e serviços, especialmente dos mais pobres. Eles também são conhecidos como ‘fundos sociais’.

Não existe um modelo único para este instrumento. Podem ser temporários (para compensar os efeitos das reformas fiscais dos programas de ajuste estrutural), do prazo meio (para desenvolver certas grandes operações urbanas ou consórcios imobiliários) ou permanentes, para colectar, administrar e administrar recursos permanentes do Estado destinados a atender às demandas social.

O princípio central, entretanto, é abrir janelas de financiamento flexíveis, seguras e transparentes para a realização de projectos e programas de interesse público no que diz respeito ao ordenamento do território. Isso normalmente inclui o seguinte:

- Programas de microcrédito para reforma ou compra da habitação.
- Administração de terras públicas.
- Execução de programas de regularização e normalização de direitos de propriedade, planeamento social urbano, melhoria de bairros, etc. Em países como Brasil e Colômbia, fundos dessa natureza interagem com cooperativas e outras entidades nacionais de poupança para a produção de programas integrais de urbanização com ênfase na habitação social.
- Construção e comissionamento de infra-estrutura, espaço público.
- Construção de instalações de interesse colectivo e social.

Apesar de não ter um modelo único, os fundos permanentes tendem a compartilhar alguns aspectos:

- Realizam seus projectos a partir do princípio do co-financiamento, orientando os beneficiários para práticas de poupança para poder receber os recursos creditícios.
- São de propriedade pública, mas são financeira e administrativamente autónomas e operam no âmbito do direito privado; estão, sujeitas, naturalmente, às entidades de controle.
- Desenvolvem actividades complementares à intermediação financeira, em especial apoiando as comunidades directamente beneficiárias, na formulação adequada de seus projectos, de forma que estejam cientes de todos os aspectos de um projecto (formulação, administração, implementação, sustentabilidade).
- Acompanham e aconselham os municípios ou associações colectivas em relação às boas práticas administrativas ou organizacionais.
- Nos casos em que os fundos administram activos como terrenos ou propriedades, conduzem a realização de operações integrais com outros sectores do Estado.

- Nas situações em que exista mercado de direitos de construção adicionais (já exposto), são também responsáveis pela valorização, colocação em leilão, e gestão dos recursos gerados por este mecanismo.

Os fundos são normalmente alimentados por:

- Recursos gerados no âmbito de mecanismos de captura de receitas gerados em decisões administrativas que aumentam o valor do imóvel (mais-valia).
- Contribuições públicas (itens do orçamento) e de outras fontes (royalties).
- Recuperação de portfólio.
- Recursos de subvenções estaduais.
- Contratação de crédito.
- Multas e irrisações geradas por infracções urbanas ou imobiliárias.
- Emissão de títulos e notas promissórias

Razões para inclusão no pacote legislativo OT

- Gerar mais e melhores oportunidades, para que os pobres e as classes médias tenham acesso a produtos financeiros para comprar ou melhorar suas casas.
- Gerar mais e melhores espaços de participação colectiva e de formação de capital social na formulação de programas relacionados ao habitat e ao bem comum.
- Gestão independente de recursos estaduais de destinação específica para atendimento de demanda (subsídios) de órgãos públicos.
- Diversificar o mercado financeiro, em áreas relacionadas ao mercado fundiário e imobiliário, que podem ser bastante rentáveis socialmente.
- Tornar a alocação de recursos públicos para programas sociais mais transparente e ágil.

Operacionalização

- A lei dá poderes aos governos distritais e autárquicos para criar, dentro de sua jurisdição, fundos de desenvolvimento territorial.
- A lei confere também poderes aos governos distritais e autárquicos a outorgarem funções próprias das sociedades ou empresas urbanísticas que foram analisadas na anterior secção.
- A lei estabelece os parâmetros gerais sobre os quais o anterior pode ocorrer.
- Os decretos regulamentares desenvolvem detalhadamente essas disposições.
- Os distritos e as autarquias, no âmbito da sua competência, criam seu fundo.

5.3.2 IMPOSTO AOS BENS IMÓVEIS

Descrição

O imposto imobiliário é reconhecido internacionalmente como o mais importante para a obtenção de finanças municipais saudáveis e suficientes para que os municípios possam cumprir suas funções. É um tributo sobre bens que não podem ser ocultados e, se é possível arrecadar de toda a população que possui imóveis, formais ou informais, torna-se factor, talvez o mais importante, de construção cívica (todos contribuem, todos ganham). Também é um imposto equitativo, porque todos os bens são tributados com a mesma alíquota, fazendo com que quem tem mais bens pague mais ao tesouro do que quem tem menos.

Algumas características que devem ser consideradas sobre este imposto são:

- É um imposto que tributa **apenas o valor do imóvel**, mas não os benefícios, ganhos de capital ou excedentes gerados com o imóvel.
- É um imposto cobrado perpetuamente, devendo, portanto, manter-se uma base actualizada das informações físicas, económicas e jurídicas dos bens.
- Não é um imposto progressivo, onde os maiores valores cadastrais são tributados com taxas de impostos mais altas; ou seja, todos os activos são tributados com a mesma taxa de imposto.
- A forma de administração e cobrança desse imposto é específico para cada país, bem como a sua incidência sobre os recursos locais.
- Por se tratar de um imposto sobre imóveis, cujo montante está relacionado com o valor do imóvel nos diferentes momentos em que o imposto é aplicado, os aumentos ou diminuições sofridas pelo valor dos imóveis (ou seja, ganhos ou perdas de capital) ficam reflectidos no valor a ser pago. Isso é importante porque significa que é um instrumento indirecto na hora de capturar o Estado das mais-valias que efectivamente geram suas decisões e acções específicas.

Nos países em desenvolvimento, a grande dificuldade desse imposto reside na presença de grandes áreas nas cidades onde a urbanização é informal e, portanto, não há títulos de propriedade formais que possam ser taxados. Assim, nesses ambientes o imposto não é totalmente equitativo, uma vez que os recursos costumam ser aplicados em programas ou acções que beneficiam todos os habitantes, o que significa que alguns moradores estão pagando mais pelos bens e serviços gerados para todos.

Este fenómeno, entre outros, tem sido o que tem incentivado certos países a fortalecerem seus mecanismos de financiamento de obras públicas, especialmente através de cifras como a ‘contribuição de melhorias’; nesses casos, aqueles directamente beneficiados contribuem para sua realização e, portanto, participam dos custos que, caso contrário, todos os contribuintes teriam que pagar, incluindo aqueles que não serão beneficiados por essas obras.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

A questão do imposto sobre a propriedade em Moçambique é complexa e deve ser tratada na legislação fiscal. No entanto, a lei de ordenamento territorial deve mencioná-lo em termos gerais, abordando pontos como os mencionados acima. Isso, a fim de melhor apoiar a inclusão de outros instrumentos fiscais e financeiros que se sugere incluir no pacote legal, e que são explicados nesta seção.

Como em todos os casos anteriores, a inclusão da questão do imposto predial na lei ordenamento territorial é conveniente para sensibilizar os cidadãos sobre a relação directa entre o que eles contribuem e os serviços e bens públicos que o Estado, neste caso os governos distritais e autárquicos, devolvem para eles.

Operacionalização

- A lei inclui uma explicação geral do imposto sobre a propriedade em Moçambique.
- A lei instrui os distritos e autarquias a realizar campanhas de consciencialização cidadã sobre a importância da formalização da propriedade e do pagamento dos tributos correspondentes.
- A lei pode incluir indicadores de desempenho na arrecadação de impostos sobre a propriedade de distritos e autarquias, a fim de orientar e estimular a acção das autoridades. Isso, por exemplo, oferecendo recursos centrais adicionais para as localidades que apresentam melhores resultados.
- Os decretos regulamentares desenvolvem detalhadamente essas disposições.

5.3.3 SOBRETAXA PARA TALHÕES OCIOSOS

Observação importante

O consultor está ciente do facto desta questão serem abordada no âmbito da revisão da Lei de Terras e seu pacote legislativo. No entanto, a experiência do consultor indica que, quanto mais visíveis eles apareçam os diversos instrumentos nas diferentes leis, mais compreenderão os cidadãos a justificação jurídica, social, cultural e económica da necessidade de fazer uso deles. O sugerido neste relatório deverá, por tanto, ser harmonizado com a nova Lei de Terras.

A sobretaxa de lotes ociosos é um imposto que visa penalizar a inacção dos proprietários de talhões em que já existam títulos de DUAT em que, no entanto, as benfeitorias não foram concluídas e, portanto, não se concretizou a actividade a que se destinavam.

É um imposto equitativo porque essas parcelas estão contribuindo para que o Estado tenha que actuar em áreas onde as terras não foram habilitadas para desenvolver programas de habitação social e propriedade pública. Esse fenómeno, principalmente rentista, também contribui para que os preços dos terrenos atendidos com infra-estrutura subam acima dos valores economicamente razoáveis, dando origem ao fenómeno conhecido como especulação.

Portanto, quem está contribuindo com a necessidade de habilitar a terra sem ser necessário pelo fornecimento existente, deve contribuir para pagá-la.

O mecanismo de sobretaxa para lotes ociosos é efectivamente aplicado em muitas cidades, incluindo Bogotá, Buenos Aires, México, Santiago do Chile e São Paulo.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Prevenir e reduzir a retenção passiva de propriedades improdutivas em áreas devidamente atendidas por infra-estrutura e bens e serviços públicos.
- Obter novas fontes de financiamento para o desenvolvimento territorial.
- Aumentar o patrimonial no financiamento de obras públicas.
- Sensibilizar a população para a desigualdade gerada pela especulação no mercado fundiário e imobiliário.

Operacionalização

- A lei introduz o conceito de propriedade improdutiva e estabelece os parâmetros para a determinação de parcelas em áreas atendidas por infra-estrutura que podem ser classificadas como tal.
- A lei autoriza os distritos e autarquias a cobrar uma taxa anual sobre as referidas propriedades até que as actividades produtivas para as quais foram atribuídas pelo Estado se materializem e se tornem operacionais.
- A lei estabelece a base tributável e as taxas de imposto (adicionais ao IPTU), que serão aplicadas nas parcelas.
- Os decretos regulamentares desenvolvem detalhadamente essas disposições.
- Os distritos e autarquias implementam o mecanismo.

5.3.4 TAXAS DE URBANIZAÇÃO

As taxas de urbanização são um mecanismo através do qual se pretende financiar as despesas com obras de urbanização e espaço público, antes ou simultaneamente à sua implementação. A cobrança é específica para os beneficiários da urbanização, é executada e controlada directamente pelo distrito ou

autarquia. Quando este órgão possui uma empresa de desenvolvimento urbano, o ideal é que seja administrado por ela.

Em Moçambique, as taxas de atribuição de terra são cobradas assim que o Estado tenha dividida a terra ou concedido o DUAT correspondente. No caso de novos empreendimentos, o consultor entende que estas taxas não incluem os custos de infra-estrutura e espaço público porque o Estado disponibiliza estes DUAT para que os beneficiários construam as suas casas e esses serviços, dos quais apenas definem as suas servidões. No caso de processos de regularização e formalização de imóveis urbanos (a grande maioria), os beneficiários finais do DUAT também pagam determinadas taxas.

Nos casos de atribuição de DUAT a imóveis em que o parcelamento fique a cargo da pessoa física, as autoridades cobram taxas para fins de financiamento da exploração dos serviços (água, saneamento, electricidade), uma vez construídos por o indivíduo.

Nos casos em que se busca requalificar áreas urbanas consolidadas ou tradicionais da cidade que poderiam ser mais bem aproveitadas em função de suas condições de localização, o mecanismo é extremamente útil. Em geral, os proprietários dessas áreas têm mais condições de pagar e contribuirão com muito mais do que os pobres para financiar a requalificação do espaço. No final das contas, tal esforço renderá benefícios económicos muito maiores do que os de suas propriedades antes da operação.

Quando o mecanismo é aplicado, o Estado não aloca recursos próprios para a execução dessas obras. Portanto, o mecanismo pode ser útil para orientar o financiamento estatal de obras públicas em zonas onde vivem os habitantes mais pobres.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Obter recursos para financiar obras de infra-estrutura e espaços públicos junto aos que serão seus beneficiários directos.
- Socializar o esforço necessário para transformar o território.
- Orientar as acções do Estado para as áreas com menor capacidade de pagamento de bens e serviços.
- Sensibilizar a população respeito dos conceitos anteriores.

Operacionalização

- A lei introduz o conceito de taxas de urbanização e requalificação.
- A lei estabelece a obrigação dos cidadãos de pagar as taxas nos termos estabelecidos.
- A lei define os parâmetros gerais para a aplicação do instrumento, tais como: (i) elementos que podem ser atribuídos como custos de cálculo das taxas (obras de urbanização, indemnização por acidentes e acções forçadas, custos de projecto, custos de construção, formalização de activos a serem criados); (ii) proporcionalidade do pagamento de cada titular de direitos; (iii) processo de liquidação e pagamento (antes, durante e depois) para reflectir o custo real de qual será a contribuição; outras.
- A lei autoriza os distritos e autarquias a aplicar o instrumento.
- Os decretos regulamentares desenvolvem detalhadamente essas disposições.
- Os distritos e autarquias implementam o mecanismo.

5.3.5 MECANISMO DE CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIAS OU ‘VALORIZAÇÃO’

Descrição

O mecanismo de contribuição de melhorias ou valorização visa a realização de obras públicas, parques, estradas e outros bens públicos, cobrando parte do seu custo em troca do maior valor que gerar nos imóveis por eles beneficiados.

Em Bogotá, por exemplo, o mecanismo está em uso desde 1921, tendo financiado 50% da malha viária para 2013. Nesse ano, a Capital arrecadou 700 milhões de dólares para este tipo de obras. As demais cidades que aplicaram naquele ano conseguiram arrecadar 1.400 milhões de dólares.

De acordo com a Constituição colombiana, a contribuição de valorização é um imposto especial que incide sobre os bens imóveis, que pode ser exigido por qualquer órgão público que realize uma obra de benefício social e que resulte no aumento do património imóvel. Esclarece-se também que a contribuição não é o pagamento de uma utilização, mas sim de uma beneficiação imobiliária decorrente da construção de uma obra de interesse público.

De acordo com os regulamentos colombianos, o valor ou base tributária que será buscado para cobro será o menor destes três: (i) o benefício total do projecto, (ii) o custo total do projecto ou (iii) a total capacidade de pagamento dos moradores da área cujos bens imóveis virão seu valor aumentar. Isso é determinado por meio de um estudo socioeconómico, cujos parâmetros também são regulamentados.

Se não for apresentado um valor maior do imóvel, a contribuição não poderá ser cobrada. O evento gerador da contribuição é o benefício da avaliação. Se o benefício for menor, a cobrança só pode ir até o limite imposto por lei. O saldo remanescente deve ser custeado pelo ente público.

A contribuição é cobrada no que é conhecido como ‘área de influência’. Estas são determinadas através do referido estudo socioeconómico. Implica, portanto, a determinação precisa de todos os bens sobre os quais o imposto é cobrado. O processo também determina graus de aproveitamento do bem de acordo com sua distância em relação à obra. Estudos naquela cidade determinaram que a valorização das obras pode chegar a 25% do seu valor comercial nos primeiros 1.000 metros de distância, até menos de 5% entre 3 e 5 mil metros de distância.

Finalmente, este mecanismo é visto como um dos melhores pelos cidadãos de Bogotá:

- Representa o menor problema de colecta
- A satisfação do cidadão com relação ao efeito do imposto é superior a 70%
- Em Bogotá, as pesquisas revelam mais de 50% da população a favor de obras com este mecanismo em comparação com outros. É por causa da estreita relação entre contribuição e benefício visível gerado por ela.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Financiar com contribuições directas dos beneficiários as obras públicas que irão beneficiar o meio ambiente e as condições socioeconómicas.
- Reduzir os custos financeiros dos projectos executados com recursos públicos que geralmente vêm de crédito.
- Facilitar a iniciativa de comunidades interessadas em melhorar seu meio ambiente com o apoio do Estado.
- Gerar uma relação mais directa e transparente entre o pagamento de impostos e os benefícios que isso gera para a população.

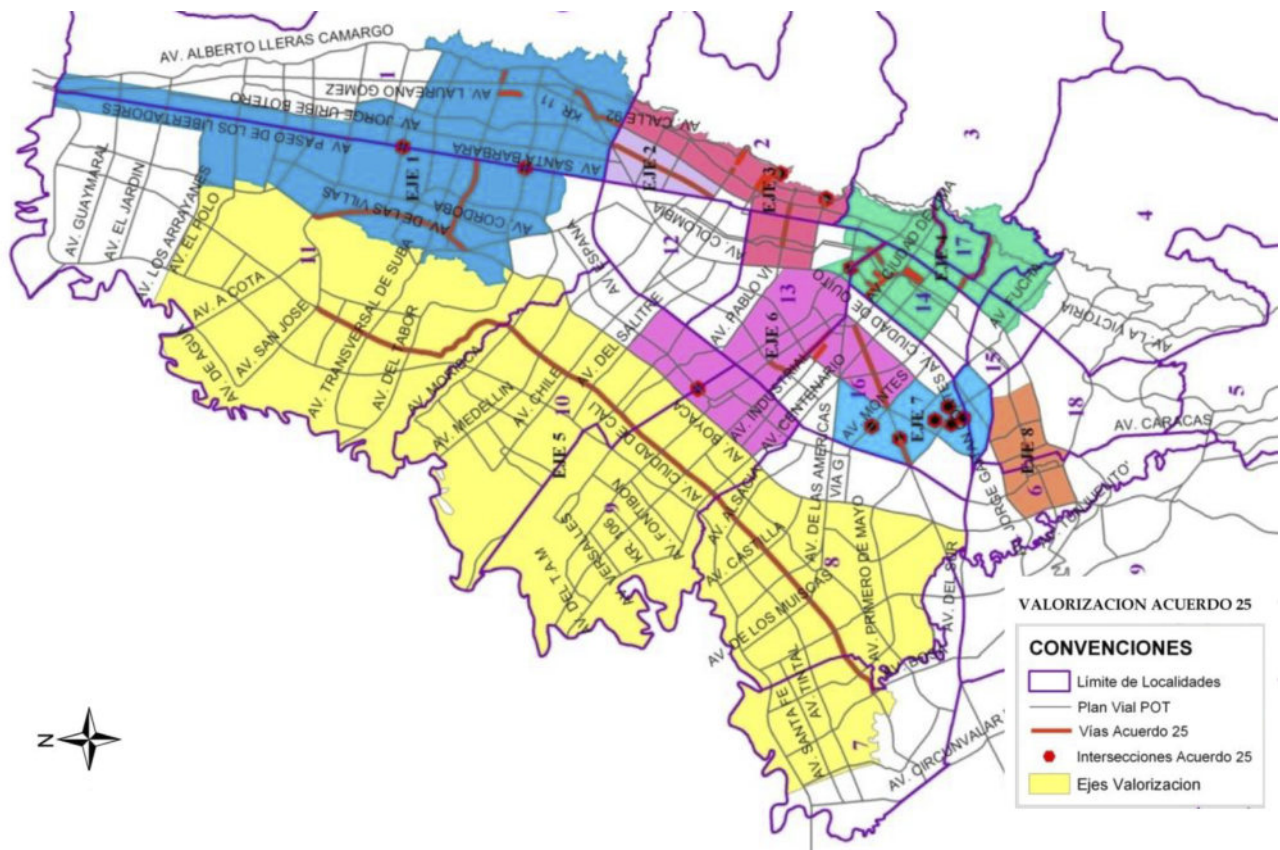


Figura 13. Áreas e projectos financiados em Bogotá usando o mecanismo de contribuição de avaliação no período de 1995 a 2000. (Fonte: Borrero, Óscar, 2013).

Operacionalização

- A lei introduz o conceito de contribuição de melhorias ou valorização.
- A lei estabelece a obrigação dos cidadãos de fornecer os recursos de contribuição nos casos determinados pelo Estado.
- A lei define os parâmetros gerais para a aplicação do instrumento, tais como: (i) sistema e método para definir os custos; (ii) a forma de reparti-los entre os beneficiários; (iii) o processo de liquidação e pagamento (antes, durante e depois) para reflectir o custo real de qual será a contribuição; outras.
- A lei autoriza os distritos e autarquias a aplicar o instrumento.
- Os decretos regulamentares desenvolvem detalhadamente essas disposições.
- Os distritos e autarquias implementam o mecanismo no âmbito do seu planeamento territorial e de desenvolvimento.

5.3.6 MECANISMO DE PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NO AUMENTO DO VALOR DA PROPRIEDADE POR CAUSA DAS SUAS DECISÕES OU ACÇÕES (MAIS-VALIAS).

No domínio da economia fundiária e imobiliária, as decisões e acções do Estado geram principalmente riquezas. Uma parcela de terra, por exemplo, quando passa da condição rural para a urbana, imediatamente gera riqueza, pois o valor de troca dos produtos agrícolas que ali se produzem ou podem ser

produzidos se transforma em valor de troca dos produtos imobiliários que ali se desenvolverão. Só a decisão de mudar esse uso do solo gera riqueza em si, pois significa que a sociedade como um todo está disposta a investir recursos públicos, prestar serviços sociais e acolher os futuros moradores em uma plataforma que os tornará mais produtivos.

Por outro lado, nessa plataforma produtiva que é a cidade, as acções e decisões da sociedade, o mero esforço, também geram riquezas. Por exemplo, quando um imóvel que foi desenvolvido para a casa de uma família passa a ser desenvolvido para 50 famílias em um prédio alto, a decisão de autorizar a mudança de uso para que o proprietário possa construir o novo prédio também é uma decisão que gera riqueza, e muito.

Com base no princípio constitucional do direito do Estado de participar da riqueza gerada por suas decisões e acções (ou seja, não as acções do proprietário), implementa-se, em muitos países, o que se denomina participação ou contribuição de mais-valia.

O mecanismo aplica-se de diferentes formas nos diferentes países, dependendo dos instrumentos já existentes para a captação do valor por meio da arrecadação dos contribuintes, das obras ou acções públicas; uma vez que não se trata de gerar situações de dupla tributação. Se, por exemplo, o imóvel de um sector da cidade foi coberto por uma contribuição de valorização conforme explicado acima, não resultará taxado com a cobrança de mais-valia. No entanto, se uma mudança no uso do solo for autorizada nesse mesmo sector, que aumente os direitos de construção adicionais, haverá lugar a uma cobrança. Isso ocorre porque a contribuição de valorização se aplica ao aumento do valor comercial de uma propriedade e não ao que pode representar uma mudança de uso (como mudança de uma casa para um local comercial). Mas, é claro, se esses direitos adicionais forem adquiridos pelo indivíduo do Estado em uma troca de direitos (se existir esse instrumento), então também não haverá lugar.

Na Colômbia, o mecanismo foi estabelecido de forma muito clara para dissipar essas dúvidas. O mecanismo consiste em cinco elementos:

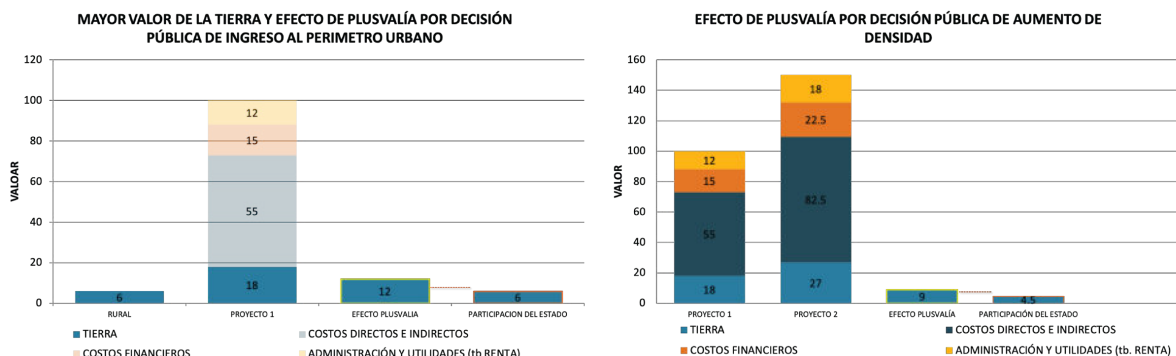
- O Estado determina as decisões ou acções que darão origem à contribuição, incluindo-se os termos para que não permitam a dupla tributação.
- O estado solicita a união das entidades legalmente constituídas para a avaliação dos preços comerciais dos imóveis, o cálculo do valor do imóvel antes e depois da decisão ou da acção.
- O Estado, com base nos resultados da avaliação, calcula o valor do imposto que cobrará sobre esse valor superior. Na Colômbia, por exemplo, cabe às autoridades estabelecer esse valor, que, no entanto, deve estar entre 35 e 50% do valor total da mais-valia.
- O Estado gera uma liquidação de mais-valia.
- O Estado formaliza a exigibilidade da cobrança (perante a Conservatória do Registo da Propriedade) e cobra o pagamento da contribuição no momento da transferência do imóvel alienado.

Os recursos gerados pelo mecanismo são destinados para construção de infra-estrutura, espaço público, bens e serviços públicos.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Garantir que o Estado recupere o seu quinhão da riqueza gerada graças às suas decisões e acções.
- Aumentar os recursos públicos para a realização de obras públicas e sociais.
- Redistribuir esse recurso de forma equitativa na cidade, para melhorar a qualidade de vida de todos os habitantes.
- Satisfazer as necessidades dos habitantes relacionadas com o seu desenvolvimento, procurando o equilíbrio entre os interesses privados e o bem comum.

- Influenciar o mercado imobiliário para conter a especulação nos preços que são negociados entre particulares.
- Sensibilizar a população (sobretudo urbana) para os objectivos e finalidades deste mecanismo, de forma a influenciar a sua vontade de pagar ao Estado pelos bens e serviços que fornece.



Operacionalização

- A lei introduz o conceito da contribuição de mais-valias geradas pela acção e decisões do Estado no âmbito de desenvolvimento territorial.
- A lei estabelece a obrigação dos cidadãos de fornecer os recursos de contribuição nos casos determinados pelo Estado.
- A lei define os parâmetros gerais para a aplicação do instrumento, tais como: (i) decisões ou acções que darão origem à contribuição; (ii) termos para que não dê origem a dupla tributação; (iii) processo e actores da avaliação; (iv) taxas a serem pagas; e (v) procedimentos de liquidação, exigibilidade da cobrança, e pagamento.
- A lei define os termos gerais para destinação dos recursos obtidos mediante o instrumento.
- A lei autoriza os distritos e autarquias a aplicar o instrumento.
- Os decretos regulamentares desenvolvem detalhadamente essas disposições.
- Os distritos e autarquias implementam o mecanismo no âmbito do seu planeamento territorial e de desenvolvimento.

5.3.7 OUTORGAMENTO ONEROSO DO DIREITO DE CONSTRUIR ('SOLO CRIADO')

Esse mecanismo, criado na Europa nos anos 1970, partiu de uma tese jurídica e económica segundo a qual a noção de valorização do solo urbano pode surgir simplesmente por inercia (sem que o proprietário faça nada); que é diferente da terra rural, que só se torna produtiva e adquire valor com o trabalho do homem.

No entanto, a legislação desses países também reconhece o direito universal de uma família urbana a uma moradia digna e adequada; para resolver isso, o Estado decide que a propriedade imóvel pode ser dividida entre direitos básicos e direitos adicionais. O direito básico pode ser materializado em um coeficiente básico de edificação; por exemplo, na França é 1: 1 para todo o território, 1: 2 para cidades com mais de 50.000 habitantes e 1: 3 para a região de Paris. Isso significa que para cada metro de terreno possuído, o direito básico pode ser uma, duas ou três vezes esse metro. Em outras palavras, para cada metro de terreno em Paris, o direito básico são três metros.

Além desses coeficientes, o Estado reserva todos os direitos de construção, pode monetizá-los e vendê-los. Assim, o proprietário não recebe, como hoje, um direito potencial que pode ser infinito, que pode valorizar significativamente a sua propriedade, sem que isso venha do seu próprio esforço. A sociedade, como um todo, é aquela que se beneficia quando esses direitos são monetizados e colocados no mercado. (Veja a explicação dada na Secção 5.2.5 acima).

O instrumento também é muito valioso porque significa a possibilidade de o Estado operar de forma ágil em resposta à demanda de maior densidade nas áreas urbanas, o que é muito difícil de prever. É também um direito que permite à sociedade recuperar os benefícios gerados pelos mercados imobiliários onde operam grandes capitais (hotéis, escritórios, por exemplo) em que a disponibilidade a pagar dos investidores pode ser muito elevada; a lei deve, portanto, garantir que o Estado possa participar no potencial retorno desses investimentos.

No Brasil, onde o mecanismo é utilizado com muito êxito, o ‘solo criado’ é concedido desde que haja contrapartida a ser emprestada pelo proprietário. Melhor dizendo: tem que haver um projecto que materialize os direitos a serem adquiridos. Caso contrário, eles não podem ser vendidos, **para preservar a economia do lado da oferta, onde o ofertante é o Estado**. É necessário também que o plano de ordenamento do território estabeleça as áreas onde o mecanismo será aplicado, devida demonstração de que existem potenciais compradores de direitos, ou seja, aqueles que irão ocupar ou investir nos metros adicionais construídos. Em outras palavras, deve demonstrar que há demanda esperada para o desenvolvimento.

Com base no exposto, conclui-se que este instrumento será útil desde que a legislação estabeleça o instrumento de coeficiente básico de área edificável exposto na Secção 5.2.5 acima. Não faz sentido estabelecer um mercado para direitos de desenvolvimento adicionais onde os planos de ordenamento territorial e os regulamentos de uso da terra já aplicaram classes de usos que permitem o aproveitamento ‘absoluto’ ou ‘infinito’ pelos proprietários, sem eles terem feito qualquer esforço.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Promover recursos para financiar o desenvolvimento urbano.
- Separar o direito básico de propriedade do direito de construir para além do direito básico, sendo este do interesse e propriedade da comunidade.
- Aplicar o princípio da função social da propriedade, segundo o qual a legislação pode limitar os coeficientes edificáveis de forma a obter, para a sociedade, um melhor aproveitamento destes.
- Introduzir a cobrança de uma indemnização pela possibilidade de construção acima do direito básico concedido ao proprietário.
- Criar um mercado de valores vinculados a mercados imobiliários (normalmente totalmente privatizados por agentes privados) e que possam trazer recursos adicionais e significativos para o desenvolvimento de projectos e programas sociais.
- Consciencializar os cidadãos de que a propriedade é um direito, mas não absoluto; em vez disso, é um conjunto de direitos; em alguns casos o direito é universal (moradia digna), mas em outros direitos, tem que pagar.
- Aumente a consciencialização pública sobre as outras razões mencionadas acima.

Operacionalização

- A lei introduz o conceito de outorgamento oneroso do direito de construir (‘solo criado’).
- A lei define os parâmetros gerais para a aplicação do instrumento, tais como: (i) coeficiente básico de edificabilidade; (ii) coeficientes adicionais máximos; (iii) condições para determinação

das áreas das cidades para aplicação do instrumento; (iv) mecanismos e processos de troca de direitos entre o Estado e os compradores; (v) termos de administração da bolsa de direitos adicionais pelo Estado; outros.

- A lei define os termos gerais para destinação dos recursos obtidos mediante o instrumento.
- A lei autoriza os distritos e autarquias a aplicar o instrumento.
- Os decretos regulamentares desenvolvem detalhadamente essas disposições.
- Os distritos e autarquias implementam o mecanismo no âmbito do seu planeamento territorial e de desenvolvimento.

5.3.8 OBSERVATÓRIO DO MERCADO FUNDIÁRIO E IMOBILIÁRIO

Um factor característico dos mercados imobiliários é o facto de esses bens serem, como é conhecido nas ciências económicas, “de oferta fixa”. Refere-se ao facto de que o bem almejado pelo demandante não é móvel, por tanto é aquele que deve se mobilizar no espaço para encontrar opções e tomar uma decisão informada. Não é como o mercado de bebidas ou mercearia, onde o demandante tem vários produtos à sua disposição na prateleira, pode escolher aquele que mais lhe convier, e depois consumi-lo.

Outro factor característico dos mercados imobiliários, particularmente em territórios onde os impostos sobre a propriedade não contribuem significativamente para o desenvolvimento local (como Moçambique), é que a determinação do preço da propriedade é normalmente estabelecida pelo oferente sem haver muito espaço para negociação sobre a parte do demandante; isso, mesmo que o ofertante esteja produzindo seu imóvel em condições de custos diferentes que, teoricamente, deveriam render preços diferentes de situação para situação.

Isso também tende a ocorrer porque é difícil para o demandante ter as mesmas informações que o oferente sobre os custos incorridos para produzir o bem e os lucros que a venda irá render.

Para contrabalançar de alguma forma esse desequilíbrio de informações entre licitante e proponente, os estados e organizações de interesse colectivo (centros de pensamento, ONG, etc.) vêm desenvolvendo observatórios do mercado fundiário e imobiliário. Isso permite que os cidadãos tenham, pelo menos, a informação dos valores que foram finalmente pagos pelos imóveis por os demandantes. Não se trata de saber quem vendeu e quem comprou, mas sim o preço que acabou por ser pago por negócio, que é informação pública porque é a base para fixar as contribuições e taxas a pagar ao tesouro.

Sem poder demonstrar o impacto directo que um observatório do mercado imobiliário pode ter em termos de regulação de preços e fenómenos especulativos, se puder criar demandantes muito mais bem informados sobre o que está sendo pago actualmente por um imóvel em uma determinada área. É uma forma de exercer um controle social dos preços que tende a contribuir para a redução da especulação.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Criar um mercado imobiliário onde candidatos e licitantes operem com igual conhecimento dos factores económicos e outros que determinam o preço.
- Criar um espaço imparcial de informação sobre os preços efectivamente pagos pelos imóveis localizados no território.
- Fornecer acesso simples a informações valiosas para as famílias tomarem decisões mais informadas sobre a localização de suas casas ou edifícios de trabalho.

- Manter bases de dados e séries históricas, de extrema utilidade para definir políticas, programas e projectos de habitação de interesse social, infra-estrutura, espaço público e bens públicos; também apoiar a aplicação de instrumentos de gestão e financiamento do desenvolvimento territorial como os que foram expostos neste relatório.

Operacionalização

- A lei introduz o conceito de observatório do mercado fundiário e imobiliário.
- A lei instrui a Conservatória de Registo da Propriedade, a os órgãos distritais e autárquicos, e aos bancos privados a divulgarem os preços pagos no mercado imobiliário, por cidade, bairro e unidade mais pequenas de desagregação, como por exemplo endereço (sem incluir dados pessoais).
- A lei estabelece um mecanismo de incentivo para entidades distritais e autárquicas que criem seus observatórios do mercado imobiliário.
- A lei autoriza os distritos e autarquias a aplicar o instrumento.
- Os decretos regulamentares desenvolvem detalhadamente essas disposições.
- Os distritos e autarquias implementam o mecanismo no âmbito do seu planeamento territorial e de desenvolvimento.

5.4 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E COMUNITÁRIA NO ÂMBITO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Observação importante

O consultor não está familiarizado com a legislação moçambicana sobre participação cidadã e democracia representativa. Alguns, ou todos, os conceitos explicados nesta secção podem já estar presentes na referida legislação.

No entanto, se essas leis e conceitos existem, e se de facto determinam parâmetros e procedimentos para a participação cidadã na tomada de decisões públicas, isso não se reflecte nos instrumentos do pacote legislativo estudado. É feita referência (particularmente no caso de planos de pormenor) à realização de um processo participativo; entretanto, o escopo desse processo é muito geral.

5.4.1 INTRODUÇÃO

O ordenamento territorial pode ser definido como a expressão colectiva da ordem geo-económico, geo-cultural e socio-espacial ao qual aspira uma sociedade. Por tanto, a eficácia social, a transparência das instituições públicas, e a confiança das pessoas em suas instituições e seus governantes dependem de dois factores: (i) equidade no acesso à riqueza; e (ii) participação na tomada de decisões públicas e sua implementação. Somente quando esses dois elementos existem, pode-se dizer que um estado é democrático, e que a democracia é representativa.

Alguns instrumentos para a construção da equidade no acesso à riqueza (que o consultor considera que podem ser úteis em Moçambique) foram expostos na secção anterior.

Por tanto, esta secção aborda a questão da participação cidadã, sem que o consultor tente se aprofundar em uma questão muito complexa que, como no caso dos instrumentos fiscais e financeiros para construir a ordem territorial, requer um pacote legislativo próprio. Portanto, o consultor oferece na secção alguns dos princípios e elementos que ele viu operar (e em alguns casos aplicou) para fins de planeamento do ordenamento territorial em vários países.

5.4.2 REALIZAÇÃO DA VISÃO TERRITORIAL

Para que o ordenamento territorial ‘funcione’, é necessário, por tanto, um mecanismo no qual os indivíduos e as organizações sociais se tornem parte integrante de todo o processo:

- Sua formulação; isto é, a resposta às grandes questões de (i) o **‘o que’** a sociedade quer fazer e o **‘porquê’**; (ii) o **‘onde’** deve ser feito o que a sociedade deseja fazer; (iii) o **‘quem’** executará as tarefas necessárias para obtê-lo; (iv) o **‘como’** essas tarefas devem ser realizadas; e (v) o **‘quando’**, **‘com quais recursos’** e, portanto, em **qual ordem de hierarquia** realizá-las.
- A gestão para implementar ou materializar todos os elementos decorrentes do processo de formulação. Porque cada um dos elementos desse ‘o que’ se quer fazer, vai requerer a construção de vontades (sobretudo políticas), a mobilização de entidades e o seguimento criterioso dos esforços.
- A materialização (propriamente dita) ou implementação (como é chamada) de todos os elementos constituintes da ordem a ser alcançada.
- A avaliação e construção do conhecimento a partir do já feito, de forma a orientar os destinos da sociedade para formas cada vez mais sustentáveis e equitativas de fruição colectiva e individual dos recursos culturais, naturais e económicos.

De alcançar a inclusão plena de indivíduos e organizações sociais nesses processos, depende então o sucesso do ordenamento territorial no sentido mais amplo da palavra.

Pode-se deduzir, portanto, que o ordenamento do território é uma construção colectiva de cunho sociopolítico, que busca materializar uma visão sociocultural do território, por meio de todos os mecanismos socioeconómicos que o materializam e operacionalizam.

5.4.3 PAPEL DA TÉCNICA NO PLANEAMENTO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Do que foi afirmado na secção anterior, segue-se então que o ordenamento do território não é apenas um problema técnico que se resolve com soluções técnicas, e que se materializa, em geral, por meio de operações físicas de ‘engenharia social’.

A técnica de planeamento é crítica no processo de ordenamento territorial, é verdade. Mas esse aspecto, para o ordenamento territorial ser verdadeiramente transformador, deve ser colocado a serviço integral dos actores socioculturais, socioeconómicos e sociopolíticos; sobretudo, de quem habita, tem história e depende do território para realizar as suas aspirações humanas, económicas, espirituais, culturais e sociais. Em vez de as comunidades locais terem que aprender a linguagem do planeamento, é a técnica do planeamento que deve interpretar, com o mínimo de preconceito possível, o pensamento das comunidades locais. Se não, o ordenamento territorial não deixará de serem visto como uma imposição externa.

5.4.4 ‘BOA GOVERNAÇÃO’ EM QUESTÕES DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ NO PLANEAMENTO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Cada país tem seu próprio desafio e, portanto, sua própria maneira de definir o que é boa governação (em geral) e o que ele significa em termos de construção de sua visão de ordenamento do território. No entanto, algumas práticas úteis que o consultor viu e participou incluem o seguinte:

- Uma lei orgânica, ou seja, de hierarquia quase constitucional, relacionada com a participação da sociedade civil em todos os processos de planeamento do desenvolvimento (socioeconómico e territorial). A referida lei estabelece todos os aspectos para garantir a participação da sociedade em

todas as etapas, processos e procedimentos de formulação, gestão, implementação e avaliação dos planos de ordenamento do território. Isso inclui, mas não se limita a: (i) anúncios públicos das intenções do Estado de planear o desenvolvimento socioeconómico e territorial, no nível dos diferentes entes territoriais; (ii) mecanismos de participação na formulação de planos; (iii) mecanismos de consulta ao cidadão nos processos de aprovação dos planos; (iv) mecanismos de orçamentação e priorização dos recursos públicos a serem aplicados nos projectos e programas dos planos; (v) mecanismos, incentivos, desincentivos e outros, relacionados à participação colectiva ao longo do ciclo do processo, incluindo a implementação; outras.

- Leis temáticas (planeamento socioeconómico ou estratégico dos entes territoriais; planeamento e orçamento dos órgãos sectoriais do Estado; planeamento do ordenamento do território) que citam e incorporam em seu texto, todos os elementos relativos à participação social vindo da lei orgânica, que serão aplicados no seu formulação, aprovação e implementação.

Em termos gerais, na Colômbia, por exemplo, o mecanismo de participação para o planeamento do desenvolvimento territorial e socioeconómico, bem como os programas e projectos derivados desses, e as prioridades de investimento, incluem os seguintes elementos:

1. **Lei orgânica de planeamento.** A lei rege o processo de formulação de todos os planos estaduais. Abrange todos os tópicos relacionados às características, função, finalidade, articulação participação cidadã, e outros factores relacionados aos diferentes instrumentos de planeamento estadual. Por exemplo:
 - a. Estabelece que os planos de desenvolvimento socioeconómico dos entes territoriais (País, Departamento, Municípios) são o instrumento que norteará as acções dos governos eleitos durante sua gestão. Os planos devem ser derivados directamente do programa oficial do governo do candidato eleito e podem ser usados como base para a realização de processos democráticos de censura ou revogação de mandatos.
 - b. A lei também estabelece que os recursos provenientes de transferências do governo central para programas de benefício da população local, e que se destinem especificamente aos diferentes sectores (saúde, educação, trabalho, etc.), devem ser executados de acordo com as necessidades da população beneficiária conforme foram deixados no plano de desenvolvimento e seu programa investimento. Além disso, requer que os recursos para serviços sociais de cobertura de bairro ou comuna sejam executados inteiramente pelas organizações comunitárias legalmente estabelecidas e reconhecidas na lei para representar os interesses dos habitantes de bairros e comunas. Ou,
 - c. Determina que os programas e projectos de impacto físico, espacial ou territorial da jurisdição do caso, devem ser coerentes em todos com os parâmetros de uso, ocupação e exploração do solo que estão estabelecidos no respectivo plano de uso.
 - d. A lei também estabelece os diferentes órgãos **consultivos** e os **participativos** locais, regionais e nacional para efeitos da formulação, gestão e implementação dos planos, bem como os partícipes, roles, momentos em que eles irão a intervir no processo, e a obrigatoriedade (em alguns casos) ou critério (outros casos) do Estado do incluir as propostas e decisões decorrentes desses processos. Isso e o que se conhece como *Sistema (nacional, departamental ou municipal) de participação cidadã*.
2. **Lei de desenvolvimento territorial.** É a lei que estabelece o quadro de acção dos entes territoriais locais para a formulação do ordenamento territorial de suas jurisdições. A lei estabelece todos os elementos necessários para uma formulação adequada do ordenamento territorial das

entidades locais; isso inclui, a obrigatoriedade de adesão aos procedimentos de participação cidadã.

- 3. Leis estaduais de financiamento.** As leis de financiamento estadual também incluem procedimentos para a participação do cidadão na tomada de decisões sobre a formulação de orçamentos e a alocação de recursos para a execução de programas e projectos em benefício das comunidades.

5.4.5 RAZÕES PARA INCLUSÃO NO PACOTE LEGISLATIVO DE OT

- Fortalecer e institucionalizar o poder local.
- Universalizar o acesso à informação.
- Formular políticas públicas com maior grau de precisão e relevância com as demandas da comunidade local.
- Tornar a acção das instituições públicas mais eficaz e responsável.
- Criar espaços adequados de acompanhamento e fiscalização social das acções do Estado.
- Maior e melhor controle das acções públicas.
- Maior eficiência na alocação de recursos, sejam eles humanos ou financeiros.
- Mais equidade na distribuição dos recursos públicos
- Aumentar a consciencialização pública sobre os pontos mencionados acima.
- Melhorar os níveis de educação política e cívica dos cidadãos, para que possam, por sua vez, eleger melhores representantes.

5.4.6 OPERACIONALIZAÇÃO

- A lei estabelece a participação cidadã como um direito inalienável.
- A lei desenvolve um quadro de acção que garante a **consulta** e a **participação** dos cidadãos no planeamento, implementação e supervisão do planeamento do ordenamento territorial nos quatro níveis: Nacional, Provincial, Distrital e Autárquico.
- A lei instrui as instituições do Estado a aderir aos princípios, mecanismos e procedimentos de consulta e participação do cidadão no planeamento do ordenamento territorial dos quatro níveis administrativos.
- A lei introduz instrumentos para promover a participação do cidadão na formulação, implementação e supervisão do ordenamento do território nos quatro níveis do Estado.
- Os decretos regulamentares desenvolvem os pontos anteriores.
- O governo nacional e os governos provinciais, distritais e autárquicos implementam os mecanismos de consulta e participação dos cidadãos para o planeamento do uso da terra.

5.5 ASPECTOS ADMINISTRATIVOS E PROCESSUAIS

Assim como a participação do cidadão e da comunidade na área de ordenamento do território deve ser objecto de legislação própria, sua administração também é um tema que deve ser objecto de legislação abrangente e detalhada.

O pacote legislativo de ordenamento do território estudado aborda alguns elementos a este respeito,

mas também de forma geral e «universal» para todas as entidades que administram os diferentes instrumentos.

No cenário internacional, foi apreciado pelo consultor um conjunto de boas práticas que poderão ser consideradas para Moçambique.

1. Descentralização clara e plena.
2. Adaptação dos instrumentos de planeamento à capacidade institucional das administrações locais, ao invés de pressioná-las a produzir e administrar instrumentos que vão além de suas capacidades.
3. Separação de funções administrativas para garantir a especialização dos recursos humanos e reduzir conflitos de interesse.
4. Delegação total (pelos órgãos legislativos locais), aos órgãos executivos que administram o planeamento, na tomada de todas as decisões relativas à execução dos planos por eles aprovados. (projectos de grande impacto).

As secções a seguir detalham brevemente cada um desses elementos.

5.5.1 DESCENTRALIZAÇÃO CLARA E PLENA

Descrição

Em países com sistemas avançados de ordenamento do território e em que isso opera de forma adequada (ou seja, os planos conseguem ser implementados), existem linhas claras de competências, papéis e responsabilidades dos diferentes níveis e órgãos do Estado. O padrão geralmente apreciado é:

- O legislador nacional define um pacote completo e abrangente em relação ao planeamento do uso da terra. Ou seja, um pacote que desenvolve justamente os aspectos que estão sendo abordados neste relatório: (i) aspectos constitucionais e legais que suportam o planeamento do ordenamento do território; (ii) aspectos da gestão do ordenamento territorial, especialmente para que possam ser materializados os princípios de função social e ecológica da propriedade, da distribuição equitativa de custos e benefícios, do direito do Estado de participar da riqueza gerada por suas acções e decisões, e outros já expostos neste relatório; (iii) aspectos fiscais e financeiros do ordenamento territorial; (iv) aspectos específicos da consulta e participação das comunidades no planeamento, gestão, implementação e monitoramento; (v) aspectos específicos da administração do ordenamento do território pelos entes públicos que intervêm no processo, em todos os níveis do estado (roles, responsabilidades, competências, etc.); e (vi) aspectos específicos da técnica de planeamento territorial;
- Os órgãos executivos a nível nacional regulamentam o pacote legislativo e constituem órgãos sociais, normalmente através de uma comissão interministerial com força vinculativa para todos os seus membros. A reitoria limita-se a (i) materializar em decretos regulamentares as especificidades de todas as disposições da legislatura; (ii) intervir em situações em que as autoridades de níveis inferiores (provinciais, distritais, autárquicos) já tenham realizado processos gerados por solicitação das jurisdições inferiores imediatas ou por recurso de actores sociais da jurisdição a partir da qual se gera o conflito que merece a revisão do órgão de governo estabelecido na jurisdição imediatamente superior. Nesse caso, a jurisdição ou o actor social que apelar à intervenção da autoridade superior terá direito ao devido processo até chegar à autoridade máxima. Todos os actores, é claro, terão acesso ao sistema judicial caso um conflito não seja resolvido ao nível das entidades executivas; e (iii) fornecer aconselhamento técnico sobre todas as questões relativas ao

planeamento do uso da terra, para as entidades dos níveis inferiores no âmbito das áreas de actuação da competência dessas entidades.

- Os órgãos legislativos das jurisdições inferiores recebem, analisam e aprovam os instrumentos de planeamento enviados pelos seus pares executivos nos termos que a lei o definir.
- Os órgãos executivos das jurisdições inferiores elaboram e submetem à aprovação dos seus pares legislativos os instrumentos de planeamento, de acordo com as regras, conteúdos, procedimentos e outros aspectos necessários para que não sejam rejeitados por vícios de forma ou de substância.
- Os órgãos executivos das jurisdições inferiores implementam os instrumentos de planeamento, também em tudo de acordo com as regras, conteúdos, procedimentos e outros aspectos previstos na lei e os decretos, especialmente evitando possíveis apelações ante os órgãos superiores por parte de actores sociais que não concordarem com o processo o presumam que seus direitos estão sendo vulnerados.

O contexto descrito nos pontos anteriores é geralmente o caso em países onde se aplica a separação dos três ramos do poder público (legislativo, executivo e legislativo). A delegação de competências geralmente termina no nível inferior de governo (distritos e / ou autarquias), que assumem todas as responsabilidades, funções e actividades inerentes ao ordenamento territorial de suas jurisdições.

No entanto, existem países, como a Argentina ou a Colômbia, onde a legislação permite aprofundar a descentralização, delegando funções a níveis inferiores da sua própria jurisdição (comunas, distritos municipais⁶ ou outros).

Isto, com o intuito de melhorar a eficiência na prestação de serviços municipais em territórios densamente povoados; promover a criação de áreas de nova centralidade e, com isso, uma estrutura urbana mais equilibrada; promover a participação cidadã e comunitária, justamente no âmbito espacial onde o indivíduo, a família, os pequenos empresários, se desenvolvem e buscam sua realização.

É importante destacar aqui que essa descentralização local não se refere à implantação de mais burocracias estaduais, o que dificultaria ainda mais o trabalho dos órgãos de controle e prevenção da corrupção. Refere-se à concessão, por parte do Estado, de autonomia (limitada) a órgãos eminentemente locais, para estabelecer mecanismos de governo local que incluam o planeamento, a gestão, a execução e o acompanhamento do ordenamento territorial por entidades locais compostas por actores locais. Tudo isso, obviamente, no marco das leis que o permitiram.

⁶ Refere-se a divisões administrativas intraurbanas, não a jurisdição distrital existente no Estado moçambicano que é supra urbana.

Observação importante

O consultor entende que a divisão que existe em Moçambique entre distritos e autarquias pode ser semelhante a esta; no sentido de que as autarquias, ao ser-lhes concedida autonomia para a gestão dos seus recursos e demais funções, elaboram os seus planos de ordenamento territorial de acordo com o Regulamento do Solo Urbano; enquanto os distritos (que são uma autoridade superior) são responsáveis pelo ordenamento territorial não só das áreas rurais, mas também das populações e aldeias que não foram declaradas autarquias. Consequentemente, o desenvolvimento territorial dessas populações é formulado pelo governo distrital e cabe a ele determinar como e em que medida esse arranjo é realizado.

Esta divisão confunde qualquer leitor, porque embora a lei moçambicana fale de uma hierarquia de planos (nacional, provincial, distrital e autárquica), a verdade é que as autarquias (pelo menos Maputo) não parecem agir de acordo com os planos de ordenamento territorial da província de Maputo. O caso de Quelimane, estudado pelo consultor, ou os casos da Beira, Chimoio, Dondo, Manica, Sussundenga, também conhecidos pelo consultor, atestam também que não existe concordância entre os planos distritais a que pertencem estas povoações, sejam autárquicas ou não.

À primeira vista (mas sem evidências suficientes), parece conveniente que a ordenação territorial seja, por excelência e como unidade indivisível, a nível distrital. Ao conceder independência ou autonomia às autarquias para a formulação de seus planos no âmbito de sua jurisdição (que é eminentemente urbana), parece estar dando origem a que as relações e temas que estão além de sua geografia não sejam valorizados como deveriam, em um modelo de ordenamento territorial que depende de uma articulação de factores locais com factores que abrangem geografias de maior extensão.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Melhorar a eficiência na prestação de serviços municipais.
- Promover a criação de áreas de nova centralidade e com isso uma estrutura urbana mais equilibrada.
- Promover a participação da população na formulação, implementação e controle das políticas.
- Tornar os investimentos públicos e privados mais eficientes em termos urbanos, sociais, ambientais e económicos.
- Melhorar a orientação dos investimentos públicos e privados directos destinados aos bairros e comunas da cidade.
- Permitir às comunidades locais maior capacidade de tomada de decisão quanto aos destinos que mais lhes convêm.
- Garantir maior transparência na gestão dos recursos públicos.
- Reforçar a identidade local.
- Aumentar a consciencialização pública sobre os pontos mencionados acima.
- Melhorar os níveis de educação política e cívica dos cidadãos, para que possam, por sua vez, eleger melhores representantes.

Operacionalização

- A lei define, no âmbito do pacote legislativo de ordenamento territorial, os termos nos quais opera a descentralização administrativa moçambicana no âmbito de formulação, implementação e monitoramento dos planos, programas e projectos relativos ao ordenamento territorial das diferentes jurisdições do Estado.

- A lei instrui as instituições do Estado a aderir a todos os aspectos dessa legislação.
- Os decretos regulamentares desenvolvem os pontos anteriores.
- O governo nacional e os governos provinciais, distritais e autárquicos formulam, implementam e monitoram os planos de ordenamento territorial segundo as previsões da lei.

5.5.2 ADAPTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMENTO À CAPACIDADE INSTITUCIONAL DAS ADMINISTRAÇÕES LOCAIS

Em países em desenvolvimento que não conseguem equilibrar e distribuir equitativamente o estado entre seus centros mais produtivos e suas regiões ou territórios mais remotos e frágeis, geralmente é estabelecido um regime diferenciado de instrumentos de planeamento territorial. Na Colômbia, por exemplo, a lei estabelece três tipos de planos de ordenamento territorial municipal: Plano de Ordenamento Territorial (POT), Plano Básico de Ordenamento Territorial (PBOT), e Esquema de Ordenamento Territorial (EOT).

O principal critério de selecção é o tamanho da população do município e as características de distribuição de sua população urbana e rural. Municípios com menos de 30.000 habitantes realizam Esquemas Básicos de Ordenamento Territorial; aqueles com 30.000 a 100.000 habitantes realizam Planos Básicos de Ordenamento Territorial; e aqueles com mais de 100.000 habitantes elaboram Planos de Ordenamento Territorial de abrangência rigorosa. A lei e seus decretos regulamentares estabelecem claramente todos os aspectos que devem ser cumpridos nos diferentes tipos de planos. Por exemplo, o nível de resolução das informações necessárias para o planeamento; os componentes do plano; e outros.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Contribuir a adaptação dos instrumentos de planeamento à capacidade institucional das administrações locais, ao invés de pressioná-las a produzir e administrar instrumentos que vão além de suas capacidades realistas.
- Tornar a acção do Estado mais eficaz, especialmente em áreas onde as necessidades socioeconómicas e as capacidades de acção do governo são limitadas. Em localidades mais avançadas, o processo de traçar planos, implementá-los e acompanhá-los pode dificultar o alcance dos objectivos específicos que esses planos buscam.
- Consciencializar a opinião pública sobre os pontos mencionados acima.

Operacionalização

- A lei define, no âmbito do pacote legislativo de ordenamento territorial, uma classificação dos distritos e as autarquias para os efeitos de diferenciar tipos de planos de ordenamento que deverão serem realizados.
- A lei define os diferentes tipos de plano de ordenamento territorial a serem elaborados pelos diferentes tipos de ente territorial segundo a sua complexidade, bem como as características completas de cada um. Isso, tendo como princípio a simplificação dos processos de formulação, implementação, e monitoramento para os entes territoriais menos complexos.
- A lei instrui as instituições do Estado a aderir a todos os aspectos dessa legislação.
- Os decretos regulamentares desenvolvem os pontos anteriores.
- As autoridades distritais e autárquicas formulam, implementam e monitoram os planos de ordenamento territorial segundo as previsões da lei e os regulamentos.

5.5.3 SEPARAÇÃO DE FUNÇÕES ADMINISTRATIVAS PARA GARANTIR A ESPECIALIZAÇÃO DOS RECURSOS HUMANOS E REDUZIR CONFLITOS DE INTERESSE.

De acordo com a experiência do consultor em Moçambique (principalmente em Maputo), a administração municipal mantém agrupadas sob uma única área executiva quatro áreas críticas para o desenvolvimento da cidade, e para a construção da equidade através de mecanismos de redistribuição baseados na função social da propriedade e outros princípios constitucionais que já foram discutidos. As áreas são:

- Cadastro de terras.
- Planeamento do uso da terra.
- Concessão de licenças e alvarás de urbanização e construção.
- Supervisão e aplicação de instrumentos punitivos e policiais para controlar o cumprimento das normas e da lei.

Em todos os países estudados e nos quais o consultor actuou, essas áreas são operadas separadamente ou de forma independente, cada uma com uma cadeira no gabinete da presidente municipal. Existem vários motivos para manter essas áreas separadas, em vez de agrupadas:

- Num contexto de recursos humanos e económicos limitados, as áreas com maior potencial de geração de receitas e com maior interesse na política, tendem a ocupar a maior parte desses recursos; este é o caso, claro, do acesso à terra e aos DUAT, gerido pela direcção de cadastro;
- As demais áreas tendem a ser negligenciadas, quando não totalmente abandonadas; isso não significa que não funcionem, mas sim que podem chegar a funcionar de maneira que funcionários irresponsáveis acabem criando economias ilegais em torno do cumprimento de seus deveres públicos;
- Outras áreas, como no caso do ordenamento do território (direcção de planeamento urbano), as funções podem estar sujeitas ou subordinadas às situações, processos e decisões relativas às áreas de maior peso; ou seja, resultam em obedecer aos propósitos dos agentes e processos que controlam a área principal, neste caso o acesso a terra e aos DUAT. O ordenamento do território é uma questão que deve poder ser promovida pelos agentes e por um processo público o mais independente das forças políticas que representam interesses normalmente específicos, conjunturais e que promovem aspirações individuais e não colectivas.
- Outras áreas, como a emissão de licenças de construção e urbanização, também ficam relegadas a segundo plano; no caso de Maputo, foi demonstrado pelos programas SPEED e SPEED+ da USAID que um serviço público de qualidade numa questão crítica para a competitividade do país (como a questão da eficácia na emissão de licenças) pode ser prestado de forma eficiente, transparente e forma satisfatória para cidadãos e empresários; apenas que isso depende, em última instância, da vontade política de permitir que processos como esse operem de forma independente, sem pressão política.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Elevar a função de planeamento do ordenamento do território ao mesmo nível executivo da área de finanças ou transporte municipal; uma área com assento no gabinete municipal.
- Capacitar áreas do poder executivo que podem actuar exclusivamente em questões de sua competência, e em ambientes de trabalho independentes, onde não estejam sujeitos a pressões internas de outros órgãos.
- Estabelecer um sistema de freios e contrapesos entre as instituições do Estado, que seja saudável.

- Aumentar a transparência no desempenho das funções do estado.
- Prestar um melhor serviço ao cidadão.

Operacionalização

- A lei consagra, no âmbito da administração do Estado, a separação das funções de administração de terras e de planeamento do ordenamento territorial.
- A lei define, no âmbito do pacote legislativo de ordenamento territorial, as características de hierarquia e localização, no âmbito da administração dos entes territoriais locais, da função de planeamento do ordenamento territorial.
- A lei instrui as instituições do Estado a aderir a todos os aspectos dessa legislação.
- Os decretos regulamentares desenvolvem os pontos anteriores.
- O governo nacional e os governos provinciais, distritais e autárquicos formulam, implementam e monitoram os planos de ordenamento territorial segundo as previsões da lei.

5.5.4 DELEGAÇÃO TOTAL (PELOS ÓRGÃOS LEGISLATIVOS LOCAIS), AOS ÓRGÃOS EXECUTIVOS QUE ADMINISTRAM O PLANEAMENTO, NA TOMADA DE TODAS AS DECISÕES RELATIVAS À EXECUÇÃO DOS PLANOS POR ELES APROVADOS

Nos países onde o consultor trabalhou, existem alguns elementos óbvios relacionados a administração do planeamento do uso da terra:

- Onde houver descentralização total, o processo de formulação, implementação, monitoramento e controle do ordenamento do território está totalmente sob a autoridade do órgão estadual do nível correspondente. Ou seja, as entidades territoriais superiores e seus órgãos não participam activamente do processo e limitam-se, como já foi dito, a ditar directrizes, dirimir conflitos e prestar assistência técnica.
- Os órgãos legislativos de cada nível do Estado, ao aprovarem o plano de ordenamento do território e as suas diferentes componentes no âmbito dos processos e mecanismos previstos na lei, têm cumprido de forma satisfatória os seus deveres constitucionais. Portanto, eles não precisam intervir no processo até que haja uma nova versão desses planos que precise ser aprovada.
- O órgão do Poder Executivo responsável pela formulação, execução, acompanhamento e gestão do ordenamento do território, é inteiramente responsável pelos processos relativos a essas competências. Isso inclui a concessão de licenças de urbanização e construção; Porém, quando houver situações conjunturais que exijam, por exemplo, mudanças no uso do solo ou nos direitos de construção, eles devem garantir que essas mudanças sejam processadas pelo corpo legislativo.
- O órgão máximo do Poder Executivo (o presidente do município e o seu conselho) só participa para efeitos de coordenação entre entidades, definição de prioridades e outros aspectos. Mas não na modificação dos instrumentos de planeamento ou na concessão de licenças ou autorizações. Este processo deve envolver o corpo legislativo ou ser realizado nos termos que a lei e o mesmo órgão tenham estabelecido para modificar os instrumentos de planeamento (como a aprovação da respectiva comissão)

Em Maputo, por exemplo, o consultor observou casos como os seguintes:

- Alguns projectos que envolvem mudanças no uso do solo ou concessão de direitos de construção além dos existentes são tramitados no conselho municipal, não na assembleia.

- No processo de concessão de licenças de construção, apesar de ser uma autarquia, o Município continua a solicitar a participação de entidades a nível Nacional para efeitos de viabilização dos projectos.
- O director do pelouro encarregado da gestão territorial (DMOTC) não té 100% autoridade para outorgar licenças de construção em casos de ‘projectos complexos’. Se um

Situações como essas e práticas apropriadas, como aquelas expressas no início desta secção, devem ser esclarecidas na estrutura legal do planeamento do uso da terra.

Razões para inclusão no pacote legislativo de OT

- Criar uma administração pública na qual os diferentes órgãos desempenhem livremente as suas funções. O anterior, evidentemente, no quadro de regras e normas processuais devidamente estabelecidas.
- Reduzir a interferência de órgãos ou actores de outros níveis ou estamentos do Estado na actuação das entidades responsáveis pelas diversas questões, especialmente no âmbito das autarquias.
- Incentivar a elaboração de planos de gestão claros, precisos e concretos que permitam uma actuação independente dos dirigentes das entidades responsáveis.
- Classificar as situações em que é necessário ajustar ou modificar os planos de ordenamento do território, mas sempre no âmbito do devido processo.
- Reduzir ou eliminar a interferência de pressões políticas conjunturais e de interesses particulares na modificação ou alteração de políticas ou planos de uso do solo, cujo objectivo último seja o interesse público ou colectivo.

Operacionalização

- A lei consagra, no âmbito da administração do Estado, as competências dos diferentes órgãos estatais dos níveis superiores do Estado, no processo de formulação, implementação, monitoramento e fiscalização das acções em matéria de ordenamento territorial dos níveis inferiores do Estado.
- A lei define, no âmbito do pacote legislativo de ordenamento territorial, as características de hierarquia e localização, no âmbito da administração dos entes territoriais locais, da função de planeamento do ordenamento territorial; também define as regras e situações nas quais deverão intervir os hierarcas o corpos superiores tais como o Conselho Municipal ou Assembleia Distrital.
- A lei instrui as instituições do Estado a aderir a todos os aspectos dessa legislação.
- Os decretos regulamentares desenvolvem os pontos anteriores.
- O governo nacional e os governos provinciais, distritais e autárquicos formulam, implementam e monitoram os planos de ordenamento territorial segundo as previsões da lei.

5.6 ASPECTOS TÉCNICOS: SISTEMA NACIONAL DE PLANEAMENTO TERRITORIAL

O quinto e último tópico de um pacote abrangente de planeamento do ordenamento do território é, naturalmente, o relacionado à operacionalização dos conceitos, elementos e instrumentos abordados nos pontos anteriores; isso, dentro do que poderia ser chamado um ‘sistema’, que gira em torno do elemento fundamental da acção, que é o plano.

O plano é o elemento, por excelência, para onde devem convergir todos os actores, temas, processos e

mecanismos discutidos, para definir a visão que a sociedade deseja dar ao seu território, também construído socialmente.

Tecnicamente, o plano é o elemento fundamental da gestão e deve residir na Secção 5.2 deste documento (Instrumentos para uma gestão territorial abrangente). No entanto, sua magnitude e relevância são tais que merece ser tratado separadamente. Além disso, para um melhor entendimento de suas características e função, é necessário primeiro entender todos os elementos que devem estar reflectidos no plano antes de abordar sua estrutura e conteúdo. Especialmente quando se trata de um contexto tão complexo quanto um país; o que significa que o plano, embora deva ser entendido como ‘um’, é na verdade um ‘sistema de planos’ cujas características dependem do nível do Estado a que se destinam, da divisão político-administrativa do território, da geografia natural (que não corresponde necessariamente a essa divisão), das tradições e culturas dos seus habitantes, e de tantos factores externos que são específicos de cada uma destas questões, começando pelas alterações climáticas.

Assim, nesta secção o consultor apresenta uma ideia abstracta dos diferentes elementos que, em sua opinião, compõem aquele ‘sistema’ ou ‘plano de planos’, que constitui o ordenamento do território de um país.

A secção é composta pelas seguintes secções:

1. Política nacional de ordenamento territorial.
2. Quadro legal de ordenamento territorial e uso do solo abrangente e hierárquico.
3. Plano Nacional de ordenamento territorial (PNOT).
4. Plano Provincial de ordenamento territorial (PPOT).
5. Plano Distrital de ordenamento territorial (PDOT).

5.6.1 POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

A política nacional de ordenamento do território é um documento de política pública, esperançosamente de muito longo prazo, em que o Estado estabelece tudo o que se relaciona com a **visão** de desenvolvimento territorial da sua sociedade.

É um documento teórico, que explica todos os elementos, relações, competências, papéis, responsabilidades, acções, deveres, direitos, e outros, que abrangem todos os membros e organizações da sociedade, públicos e privados, para alcançar sua visão.

No entanto, o documento de política também é um documento escrito em linguagem simples, o que torna mais fácil para todos os membros da sociedade, especialmente os mais humildes, entender do que se trata a questão do ordenamento territorial; quais princípios o sustentam; que problemas procura resolver e porquê; como, para os fins do acima exposto, as instituições do Estado nos diversos níveis, bem como os actores económicos e colectivos, actuarão para operacionalizar e materializar a visão; e outros.

Em termos mais concretos, uma política de Estado como a que está sendo discutida aqui deve conter aspectos como o seguinte:

1. Uma discussão sobre o próprio fenómeno do ordenamento territorial, especialmente no âmbito de um Estado baseado na economia de mercado, na organização democrática, na democracia representativa, e na separação dos poderes públicos de legislar, executar e julgar. O que é o planeamento do ordenamento territorial? Por que é necessário ‘ordenar’ o território? O território não

exibe, realmente, uma ordem? As acções da sociedade não são ‘ordenadas’ em relação ao território? Quando e por que deixaram de ser assim? Porquê o Estado deve planear uma ‘ordem’ territorial?

2. Uma elaboração sobre as particularidades do ordenamento do território em Moçambique. Aborde questões como (i) tendências de longo, médio e curto prazo; (ii) elementos essenciais para um bom do uso, aproveitamento, conservação, protecção e restauração da terra, tais como:
 - a. Sistemas e plataformas naturais, efeitos das alterações climáticas sobre os mesmos;
 - b. Sistemas, elementos e plataformas culturais de uso e aproveitamento colectivo dos recursos naturais (pesca, silvicultura, etc.);
 - c. Sistemas, elementos e plataformas para o desenvolvimento territorial com base no uso e transformação do solo (agricultura);
 - d. Sistemas, elementos e plataformas de assentamentos humanos (sistema de cidades);
 - e. Critérios que o Estado deve aplicar nos processos de transição de um sistema para outro; especialmente a transição de sistemas naturais, para “utilizáveis”; a transição das plataformas de produção agrícola para os espaços urbanos; e outros.
3. Uma discussão sobre os princípios constitucionais que enquadram o processo de ordenamento territorial de uma sociedade contemporânea, em que os factores negativos gerados pela economia de mercado, suscitam a necessidade de intervenção do Estado para que essa economia inclua, em seus mecanismos e relações, a solução para esses factores negativos.
4. Uma declaração de objectivos, estratégias, programas e projectos estaduais da política de uso da terra. Refere-se, entre outros aspectos, a responder às questões formuladas no ponto anterior.
5. Uma elaboração sobre o esquema de governo (‘boa governação’) do processo de planeamento de ordenamento territorial, abordando questões como: (i) papéis dos três ramos de poder no planeamento do uso da terra; (ii) funções, competências e responsabilidades dos órgãos executivos nos níveis central, regional, distrital e autárquico. (iii) elementos e mecanismos de consulta e participação da população no processo;
6. Uma discussão sobre a questão de como financiar o processo de desenvolvimento territorial para obter os recursos que permitirão a materialização do ordenamento territorial pretendido pelo Estado; incluindo, aqui, a explicação e elaboração sobre aspectos como: (i) impostos, taxas, contribuições; (ii) instrumentos de captura de valor e redistribuição de rendas; (iii) separação entre os direitos básicos de construção para garantir o acesso universal à moradia e ao trabalho; e direitos edificáveis adicionais cujo objectivo é rentista; (iv) monetização dos direitos de construção em um contexto onde o terreno é público; (iv) intervenção do Estado nos mercados de direitos de construção; (v) acção directa do Estado na qualidade de promotora imobiliária para fins de redistribuição; outras.

5.6.2 QUADRO LEGAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL E USO DO SOLO ABRANGENTE E HIERÁRQUICO.

Observação importante

É muito importante referir que o consultor **não pretende sugerir um modelo** de como legislar a questão do ordenamento do território em Moçambique. Nesta secção, o que **o consultor procura é oferecer algumas ideias** do que tem podido apreciar nos diferentes países sobre os elementos que constituem um quadro jurídico de ordenamento territorial, especialmente o facto de ser conveniente que esse quadro seja abrangente e hierárquico; e que seja suficientemente detalhado para que não haja dúvidas sobre todos os processos sociais, económicos, culturais, naturais, institucionais e outros que estão em jogo, e dos quais depende para poder concretizar a visão última da ordem territorial do o Estado.

Muitos dos conceitos abordados são, ademais, produto de (i) experiência académica do consultor nos Estados Unidos da América; (ii) suas experiências profissionais na formulação da estrutura de planeamento do ordenamento do território na Colômbia durante a década de 1990; (iii) suas experiências em instituições públicas colombianas e canadenses relacionadas ao planeamento territorial; e (iv) sua experiência como consultor nesses temas em diversos países da América Latina e Caribe.

O segundo elemento para uma operacionalização óptima do planeamento de ordenamento territorial é, obviamente, uma estrutura legal abrangente e hierárquica que regula todos os aspectos necessários para formular, gerir, implementar, administrar, monitorizar e supervisionar o planeamento territorial e dos usos da terra.

Cada país é único em termos da abordagem de suas leis, métodos de formulação, conteúdo e regulamentos. Portanto, não é possível identificar uma ‘melhor prática’, mas sim destacar alguns dos componentes que essas leis costumam abordar.

No entanto, e em termos muito gerais, pode ser apreciado no ambiente internacional que o consultor conhece, certos aspectos que determinam o resultado final em termos das leis OT que eles produzem:

1. Em sistemas federais, como Argentina, Brasil, Canadá, EUA, a lei orgânica (em inglês conhecida como ‘legislação habilitadora’) é muito geral e se limita ao que pode ser estabelecido pelo nível central em relação às acções dos Estados que estão envolvidos em uma federação; o anterior, uma vez que o próprio princípio dessa organização estadual é que o poder reside nos estados e são eles que conferem ao órgão federal a responsabilidade por determinadas questões. Consequentemente, são os estados que emitem a maior parte da legislação.
2. Nos sistemas nacionais, especialmente os baseados no direito romano, são os órgãos de nível central que determinam a grande maioria dos aspectos a legislar, através de leis orgânicas, leis de segunda ordem e decretos regulamentares. O consultor entende que é esse o caso de Moçambique.
3. Em alguns países, a questão do planeamento do ordenamento do território é tratada como um sector e não como uma área de importância sistémica, como sim acontece com a ‘justiça’ ou a ‘economia’. Isso se deve principalmente às relações políticas entre instituições estatais que regem questões distintas, mas intimamente ligadas ao território (meio ambiente, habitação, infra-estrutura, transporte, energia), que são independentes no organograma do Estado e que competem pelo domínio e controle da questão do ordenamento territorial. No Panamá, por exemplo, a controvérsia não foi resolvida entre o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Habitação, resultando no surgimento de órgãos paraestatais, conjunturais, que buscam produzir planos de ordenamento territorial que abordam a questão de forma mais integrada. No entanto, eles tendem

a falhar por não serem integrados ao aparato estatal de programação, financiamento e execução dos programas e projectos deles derivados.

4. A impressão do consultor é que em Moçambique existe uma dicotomia semelhante, ao apreciar um ambiente em que as autarquias são entidades autónomas, de gestão de territórios eminentemente urbanos ou em processo de urbanização; por isso orientam-se principalmente os instrumentos como o RSU, aos processos urbanos; por outro lado, os distritos, sendo órgãos de descentração mas não de descentralização de poderes ou autonómicos, têm de sofrer processos oriundos do nível central, passando por processos oriundos do nível provincial.
5. Em outros países, a Colômbia poderia ser um exemplo, a dicotomia de OT como questão sistémica versus sectorial, e a dicotomia de administração autónoma versus administração descentralizada foi 'resolvida' (na lei, pelo menos), através da inclusão de numerosas figuras associativas que partem da premissa de que as entidades autónomas (municípios) podem conferir autoridade e poderes (bem como retirá-los) às entidades supramunicipais. Da mesma forma, os Departamentos (Províncias em Moçambique) podem criar regiões de ordenamento administrativo, também com competência para agir e decidir a favor dos associados pelo facto de terem conferido competência para o fazer. A legislação orgânica colombiana, no quadro da referida flexibilidade, também prevê a possibilidade de que estas figuras associativas ou ainda mais simbólicas (pelo seu conteúdo histórico) como as províncias (actualmente sem competências administrativas), evoluam para se tornarem entidades territoriais com todas as características de autogoverno, incluindo a administração de taxas e impostos.

Tendo isso em mente, o consultor apresenta uma série de ideias sobre o que ele considera que um quadro jurídico abrangente para o ordenamento territorial e o planeamento dos usos da terra deve incluir.

Lei orgânica de planeamento

Conforme mencionado na Secção 5.4.4, ponto 1 (pág. 93), uma lei orgânica, ou quase constitucional é emitida, que regulamenta tudo o que diz respeito aos planos socioeconómicos, estratégicos, sectoriais, inclusive os de ordenamento do território; tudo sobre o sistema de transferências e sua distribuição; tudo respeito dos parâmetros de consulta e de participação cidadã, e outros. Os aspectos principais dessa lei já foram discutidos.

Lei orgânica de ordenamento territorial

O elemento principal em assuntos de ordenamento territorial e, sem dúvida, uma lei orgânica na qual todos os aspectos estruturais do ordenamento territorial e uso da terra são definidos; entre outros, a lei pode abordar:

1. **Conceito** e finalidade do planeamento do ordenamento territorial.
2. **Princípios orientadores do ordenamento do território**, entre os quais podem estar, por exemplo, os princípios da autonomia, integração, regionalização, participação, equidade territorial, gradualismo e flexibilidade, associatividade, economia, boa governação, etc.
3. **Enquadramento institucional**, que pode contemplar a criação de mecanismos obrigatórios de acção interinstitucional (comissões), esquemas associativos entre entidades territoriais (áreas metropolitanas, regiões administrativas de ordenamento do território, associações municipais, associações distritais, associações provinciais, etc.); também inclui os parâmetros e directrizes de acção, competência, papéis, responsabilidades e outros daqueles esquemas que são definidos.

4. **Política legislativa**, referindo-se a aspectos como o regime provincial, criação de novas províncias, diversificação dos regimes municipais por categorias, regime fiscal para entes associativos, e outros.
5. **Competências dos diferentes níveis de governo e dos esquemas associativos que se constituam**; assim, por exemplo, esta lei estabelece poderes como os seguintes para os diferentes níveis ou regimes:
 - a. **Nível Nacional**: estabelecer a política de ordenamento territorial em questões de interesse nacional, como áreas de parques, áreas protegidas, áreas culturais ou marcos de interesse nacional, concessões de mineração, etc.; localizar grandes projectos de infra-estrutura e equipamentos sociais de interesse nacional; determinação de áreas restritas por motivos de segurança e defesa; directrizes do processo de urbanização e sistema da cidade; directrizes para garantir uma distribuição equitativa dos serviços do Estado;
 - b. **Províncias**: estabelecem directrizes e orientações para o ordenamento de todo ou de partes específicas de seu território (sub-regiões); orientar a localização da infra-estrutura físico-social de modo que sejam aproveitadas as vantagens competitivas regionais e promovida a equidade no desenvolvimento municipal; integrar e orientar a projecção espacial dos planos sectoriais departamentais, de seus municípios e entidades territoriais indígenas ou de direitos costumários; adopção de planos de manejo para tudo, ou parte específicas de seu território; estabelecer as directrizes e orientações específicas para o planeamento do território nos municípios de sua jurisdição;
 - c. **Distritos**: dividir o território do distrito em localidades, de acordo com as características sociais dos seus habitantes e atribui responsabilidades e funções administrativas; se-organizar como áreas metropolitanas, desde que existam relações físicas, sociais e económicas que dão origem a essa característica; por tanto, planejar o desenvolvimento do espaço territorial integrado através da racionalização da prestação dos seus serviços e da execução de obras de interesse metropolitano; dirigir as actividades que, pelo seu carácter, lhes correspondam;
 - d. **Autarquias**: formulam e adoptam planos de ordenamento do território; regulamentam especificamente ou usos do solo, em áreas urbanas, de expansão e rural, de acordo com a legislação; buscam otimizar os usos das terras disponíveis e coordenar os planos sectoriais, em harmonia com as políticas nacionais e planos departamentais e metropolitanos.
6. **Financiamento**. Estabelece formas ou mecanismos de financiamento das entidades associativas que se configuram, tais como fundos de desenvolvimento regional, zonas especiais de investimento, zonas francas, fundos regionais de compensação, entre outros. Determina as principais questões relativas a procedimentos, condições, desempenho fiscal e outros que devem ser cumpridos pelas diferentes entidades para a criação e sustentação destes instrumentos de financiamento.

Lei de desenvolvimento territorial⁷

Como também discutido na Secção 5.4.4, no. 2, a lei de desenvolvimento ou ordenamento territorial é a lei que estabelece o quadro de acção dos entes territoriais locais para a formulação do ordenamento territorial de suas jurisdições. A lei estabelece todos os elementos necessários para uma formulação

⁷ O consultor baseou-se, para esta secção, em sua experiência tendo feito parte de uma equipe multidisciplinar que formulou e redigiu a Lei de Desenvolvimento Territorial na Colômbia (Lei 388 de 1997).

adequada do ordenamento territorial das entidades regionais e locais.

A fim de orientar a discussão sobre o que a lei de uso da terra deve abranger, o consultor propõe a seguinte estrutura do que seria uma lei de desenvolvimento de terras que respondesse às disposições de uma lei orgânica como a anteriormente exposta:

1. **Objectivos:** (i) harmonização das disposições das diferentes legislações; (ii) estabelecer mecanismos para promover um ordenamento territorial sustentável e equitativo por parte das diferentes entidades territoriais descentralizadas, autónomas e associativas; garantir o cumprimento da função social da propriedade; promover a concertação, coordenação e cooperação harmoniosa do Estado e de suas entidades territoriais em todas as áreas de incidência do território; facilitar a execução de operações integrais no campo e na cidade;
2. **Princípios constitucionais:** (i) protecção da propriedade privada; (ii) função social e ecológica da propriedade; (iii) eficiência vs. equidade: na necessidade de intervenção governamental no mercado de terrenos e bens movimentados através de dois instrumentos de redistribuição das receitas da terra e dos bens imóveis; (iv) prevalência dos interesses (sociais) gerais sobre os interesses individuais; (v) uma moradia social digna e adequada, e isso como um bem público; (vi) função pública de planeamento territorial; (vii) aplicação de dois motivos e mecanismos de aquisição de bens pelo Estado, quer por alienação, quer por expropriação; (viii) o exercício do direito de preferência; (ix) o direito do Estado para participar não maior valor da propriedade graças à sua acção e / ou decisões ('mais - valias'); (x) o privilégio e incentivos para a acção colectiva sobre a acção individual; (xi) a distribuição equitativa dos custos e benefícios associados à urbanização e transformação da propriedade; e (xii) a participação dos cidadãos das comunidades no planeamento do território.
3. **Função pública de planeamento do ordenamento do território** (já discutido)
4. **Participação democrática** (já discutido)
5. **Conceitos de planeamento do ordenamento territorial** (i) de nível nacional; (ii) de nível provincial; (iii) de nível distrital; (iv) de nível autárquico, e (v) dos órgãos associativos a serem criados pelos órgãos anteriores.
6. **Finalidade (do ordenamento do território):** complementar o ordenamento económico e social com a dimensão territorial através de: (i) a concepção e adopção de instrumentos de gestão e acção; (ii) a definição de programas e projectos que especificam a articulação da sociedade, economia e território;
7. **Competências das entidades dos diferentes níveis estaduais** (estadual, provincial, distrital, autárquica e associativa).
8. **Acção territorial (o que materializa a função pública de planeamento territorial):** (i) classificar o solo em rural, urbano e de expansão urbana; (ii) localizar e indicar as características da infra-estrutura, transporte e serviços estaduais; (iii) zoneamento do território para a realização de actividades específicas, unitárias ou mistas; (iv) determinar espaços livres em proporção adequada às necessidades colectivas; (v) determinar áreas que apresentem riscos para a localização de assentamentos humanos; (vi) qualificar e determinar os terrenos para construção de moradias populares; (vii) qualificar e determinar os terrenos como objecto de desenvolvimento prioritário, desenvolvimento diferido e construção prioritária; (viii) dirigir e executar obras de infra-estrutura, transporte e equipamentos, directamente ou por entidades mistas ou privadas, na forma da legislação; (ix) localizar áreas críticas para o controle e prevenção de desastres e para a conser-

vação e protecção de paisagens culturais urbanas e rurais; (x) identificar e caracterizar os ecossistemas de importância ambiental em sua jurisdição; (xi) desapropriar títulos de uso e exploração da terra de acordo com a lei.

9. **Planos distritais de ordenamento territorial:** tipos de planos de acordo com a população do distrito.
10. **Determinantes dos planos de ordenamento territorial provinciais, distritais e autárquicos:** (i) directrizes, regras e regulamentos emitidos por entidades do sistema ambiental nacional; (ii) regulamentos, padrões e directrizes sobre conservação, preservação, uso e gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; (iii) políticas, directrizes e regulamentos sobre prevenção e mitigação de perigos e riscos naturais; (iv) políticas, directrizes e regulamentos sobre a protecção de bens considerados património cultural do Estado, Província ou Distrito; (v) políticas, directrizes e regulamentos sobre a protecção, uso e exploração de reservas indígenas e territórios colectivos;
11. **Determinantes adicionais dos planos de ordenamento territorial distritais e autárquicos:** Políticas, directrizes e regulamentos provinciais correspondentes aos mesmos temas do número anterior, que a juízo da Província devem ser acrescentados como determinantes dos planos distritais e autárquicos da sua jurisdição.
12. **Componentes dos planos de ordenamento territorial:**
 - a. **Componente geral.** Está composto por elementos como: (i) objectivos e estratégias territoriais de longo prazo (três períodos constitucionais) (ii) acções estratégicas necessárias para garantir os objectivos de desenvolvimento económico e social no contexto da sustentabilidade, equidade e mudar o clima; (iii) conteúdo ‘estrutural’ do território, que pode incluir o modelo urbano-regional que está sendo construído a longo prazo; sistemas de comunicação intra e interurbanos e regionais; a delimitação de áreas de reserva natural, cultural ou colectiva e medidas de protecção; áreas de alto risco para a localização de assentamentos humanos; a localização das actividades, infra-estruturas e equipamentos; e a classificação do território em terrenos rurais, terrenos urbanos e terrenos de expansão urbana, fixando os respectivos perímetros.
 - b. **Componente urbano.** É formado por aspectos como (i) políticas de médio e curto prazo de uso e ocupação do solo urbano; (ii) a localização e dimensões da infra-estrutura e redes viárias urbanas e projectadas para expansão; a delimitação, dentro das áreas urbanas e de expansão, das áreas de conservação e protecção dos recursos naturais, paisagísticos, históricos e culturais; (iii) a estratégia de médio prazo e a localização de programas de habitação social digna e adequada; (iv) as estratégias e áreas de crescimento, reorganização e requalificação da cidade; (v) a determinação e localização dos planos parciais a serem desenvolvidos por iniciativa pública aplicando os instrumentos de gestão associados e distribuição equitativa de custos e benefícios; (vi) se for o caso, a determinação e localização das grandes operações urbanas em que o Estado participará; (vii) a definição dos procedimentos e instrumentos de gestão e acção urbana, tais como os previstos na Secção XXX deste relatório; (viii) as classes de usos do solo, usos complementares e restritos e coeficientes de construção para cada caso; (ix) as áreas em que serão aplicadas as diferentes classes de usos e coeficientes de construção; e (x) os regulamentos urbanos e de construção que regerão cada uma das zonas e classes de usos do solo.
 - c. **Componente rural.** É formado por elementos como: (i) políticas de médio e curto prazo de ocupação do solo em relação aos assentamentos humanos localizados nessas áreas; (ii) a especificação das condições de protecção, conservação e melhoramento das áreas de produção agrícola, florestal ou mineira; (iii) a delimitação das áreas de conservação e protecção dos

recursos naturais, paisagísticos, geográficos e ambientais, incluindo áreas de ameaças e riscos, ou que façam parte dos sistemas de prestação de serviços públicos domésticos ou de disposição final de sólidos ou Resíduos líquidos; (iv) a localização e dimensionamento das áreas determinadas como suburbanas, com precisão da intensidade máxima de ocupação e usos admitidos, que deve ser adoptada tendo em conta o seu carácter de ocupação em baixa densidade, de acordo com as possibilidades de prestação de serviços de água potável e saneamento, em harmonia com as normas de conservação e protecção dos recursos naturais e do meio ambiente; (v) a identificação dos núcleos populacionais rurais e a adopção das providências necessárias para orientar a ocupação de suas terras e a adequada oferta de infra-estrutura de serviços básicos e equipamentos sociais; (vi) determinação dos sistemas de abastecimento de água potável e serviços de saneamento básico nas áreas rurais a curto e médio prazo e a localização prevista para os estabelecimentos de saúde e educação; e (vii) a edição de normas para o parcelamento de imóveis rurais destinados à habitação no campo, que devem levar em consideração a legislação agrária e ambiental.

13. **Regulamentos urbanos.** São as normas sobre o uso, ocupação e exploração do solo; definem a natureza e as consequências das acções de planeamento urbano essenciais para a gestão desses processos. As normas devem ser hierárquicas, de acordo com critérios de prevalência e devem ser aplicadas no distrito, autarquia ou entidade associativa que se constitua entre autarquias, distritos ou províncias para ordenamento territorial. As normas podem então ser classificadas entre (i) normas estruturais, para tudo relacionado à implementação do componente geral do plano já discutido; (ii) normas gerais para todos os elementos constituintes dos componentes urbanos e rurais do plano; e (iii) normas complementares, relativas às acções, programas e projectos que sejam adoptados no âmbito dos componentes geral e urbano do plano de ordenamento territorial. É aqui que se habilita a implementação de instrumentos como a declaração de terras prioritárias para desenvolvimento, desenvolvimento diferido ou construção prioritária; ou a declaração de Áreas Especiais de Habitação de Interesse Social (AEIS); o a selecção das propriedades e terrenos que serão beneficiados com a transferência de direitos de aproveitamento, e os demais que foram discutidos nas Secção 5.2 deste relatório.
14. **Conteúdos dos planos básicos de ordenamento territorial.** O mesmo conteúdo se aplica, apenas mais simplificado, para distritos entre 30 mil e 100 mil habitantes.
15. **Conteúdos dos esquemas de ordenamento territorial.** O mesmo conteúdo que os planos básicos, ainda mais simplificado, para distritos entre 1 e 30 mil habitantes.
16. **Programa de execução.** É o componente do plano de ordenamento territorial que (i) contem acções no território previstas no plano de ordenamento territorial que serão realizadas durante o período da respectiva administração distrital ou autárquica, de acordo com o que está definido no respectivo Plano de Desenvolvimento ou Estratégico, indicando as prioridades, a programação das actividades, os responsáveis entidades e os respectivos recursos; e (ii) que será integrado ao Plano de Investimentos, de forma que juntamente com ele seja submetido à apreciação da Assembleia pelo Presidente do Conselho Municipal, e sua validade será ajustada aos períodos de gestão municipal e distrital.
17. **Planos parciais.** Além de disposições como as contidas no RSU moçambicano, o POT define as condições e mecanismos destinados a aplicar a função social da propriedade, a distribuição equitativa de custos e benefícios, o direito de preferência e outros instrumentos previstos na Secção 5.2 (pág. 53) deste relatório.
18. **Harmonia com o plano de desenvolvimento ou estratégico municipal ou distrital.** O plano de ordenamento do território define a longo e médio prazo um modelo de ocupação do território

municipal e distrital, indicando a sua estrutura básica e as acções territoriais necessárias ao seu bom ordenamento, que vigorará desde que não seja modificado ou substituído. Nesse sentido, na definição dos programas e projectos dos planos de desenvolvimento dos municípios, serão levadas em consideração as definições de longo e médio prazo de ocupação do território.

19. **Consulta e participação cidadã no ordenamento territorial.** Contém os elementos discutidos na Secção 5.4 (pág. 91) deste relatório.
20. **Formulação dos planos de ordenamento territorial.** Elabora sobre os elementos discutidos na descrição da lei orgânica de planeamento que aparece na Secção 5.4.4, ponto 1 (pág. 93) deste relatório.
21. **Aprovação dos planos de ordenamento territorial.** O plano de ordenamento territorial é submetido pelo Presidente do Conselho Municipal a Assembleia prévio cumprimento da etapa de consulta e participação cidadã, nos seguintes 30 dias de se completar.
22. **Adopção dos planos de ordenamento territorial.** A Assembleia terá um período de 60 dias para adoptar o plano. Se não for adoptado dentro deste período pela Assembleia, o Presidente do Conselho Municipal poderá aprovar-lho por médio de Postura Municipal.
23. **Validade e duração do plano.** A lei estabelece validades e durações diferentes dependendo do componente do plano, assim: (i) o conteúdo estrutural do plano terá uma validade de longo prazo, que para o efeito será entendido como um mínimo correspondente a três períodos constitucionais das administrações municipais e distritais, devendo em qualquer caso que o tempo previsto para a sua revisão coincida com o início de um novo período para essas administrações; (ii) entende-se por conteúdo urbano de médio prazo a validade mínima correspondente ao fim de dois períodos constitucionais das administrações municipais e distritais, entendendo-se em qualquer caso que poderá ser mais longo se for obrigado a coincidir com o início de um novo período da administração; (iii) o conteúdo urbano de curto prazo e os programas de execução regerão pelo menos durante o período de constituição da administração municipal e distrital, tendo em conta as excepções que sejam lógicas pela natureza das acções previstas ou pelos seus próprios efeitos. A lei também estabelece que as revisões estarão sujeitas ao mesmo procedimento previsto para aprovação e devem ser baseadas em parâmetros de monitoramento e indicadores relacionados a mudanças significativas nas previsões da população urbana; a dinâmica dos ajustes nos usos ou intensidade dos usos do solo; a necessidade ou conveniência de execução de projectos de impacto em transporte colectivo, infra-estrutura, expansão de serviços públicos ou projectos de renovação urbana; a execução de grandes operações de infra-estrutura regional ou metropolitana que gerem impactos no planeamento do território municipal ou distrital, bem como na avaliação dos seus objectivos e metas do respectivo plano.
24. **Conselho Consultivo de Ordenamento.** A lei cria o Conselho como órgão consultivo da administração municipal ou distrital em matéria de ordenamento do território, que deverá ser integrado pelos autarcas dos municípios com população superior a 30.000 (trinta mil) habitantes. Será integrado por dirigentes administrativos e representantes de organizações sindicais, profissionais, ecológicas, cívicas e comunitárias vinculadas ao desenvolvimento urbano.
25. **Classificação do solo.** A lei cria cinco classes de solo: urbano, de expansão urbana, suburbano, rural e de protecção; inclui uma definição de cada uma dessas classes.
26. **Actuação territorial.** A lei estabelece que o parcelamento, a urbanização e a construção de imóveis são acções urbanísticas. Para isto, a lei estabelece o seguinte: (i) cada uma dessas acções inclui procedimentos de gestão e formas de execução que são orientados pelo componente urbano

do plano de zoneamento e devem ser explicitamente enquadrados por regulamentos urbanos emitidos no próprio POT; (ii) essas acções podem ser realizadas por proprietários individuais isoladamente, por grupos de proprietários associados voluntariamente, de forma obrigatória por meio de planos parciais, directamente por entes públicos, ou por meio de formas mistas de associação entre o sector público e o sector privado; (iii) quando os municípios, distritos, áreas metropolitanas e outras entidades associativas criadas para formular o ordenamento do território, devem realizar acções territoriais que gerem maior valor para as propriedades, elas são autorizadas a cobrar participação em ganhos de capital nos termos desta lei (mais-valias); (iv) tratando-se de programas, projectos e obras a realizar por entidades públicas, em consequência de acções urbanísticas previstas nos planos de ordenamento ou nos instrumentos que os desenvolvam, as entidades municipais e distritais competentes, sem prejuízo da sua realização material por pessoa física, pode criar entidades públicas especiais ou mistas para a execução de tais acções, de acordo com os regulamentos legais gerais e com os especiais constantes desta lei. (Empresas de Desenvolvimento Urbano); (v) em virtude disso, poderão participar na execução de projectos de urbanização e programas habitacionais de interesse social, entidades municipais e distritais, áreas metropolitanas e outras entidades associativas criadas em virtude da lei orgânica do ordenamento do território, mediante a celebração, entre outros, de contratos fiduciários sujeitos ao regras gerais e direito comercial.

27. **Criação de espaço público.** A lei estabelece que os regulamentos distritais, municipais ou de órgãos associativos deverão determinar as cedências gratuitas que todas as actuações territoriais deverão transferir ao Estado (veja a discussão na Secção 5.2.3, na página 57 deste relatório). Também regula todos os aspectos próprios do conceito: (i) definição; (ii) elementos que constituem o espaço público; (iii) destino dos bens de uso público; (iv) autorização as entidades locais para criar entes responsáveis da administração, manutenção e aproveitamento financeiro do espaço público; (v) acções populares e institucionais para a defesa do espaço público;
28. **A repartição equitativa dos custos e benefícios, e as bonificações de densidade no âmbito das actuações territoriais.** Contém os elementos discutidos na Secção 5.2.11 (pág. 75) deste relatório.
29. **Execução dos planos parciais ou as acções territoriais mediante o processo de reajuste de terras ou reparcelação.** A lei desenvolve os conceitos expostos na Secção 5.2.7 que podem ser vistos na página 66 deste relatório.
30. **Desenvolvimento prioritário e diferido.** A lei contém os pontos discutidos na Secção 5.2.12 (pág. 77) deste relatório.
31. **Construção prioritária.** A lei contém os pontos discutidos na Secção 5.2.12 (pág. 77) deste relatório. Mais também elabora respeito da aplicação deste instrumento no âmbito dos planos parciais e / ou unidades de actuação territorial utilizando os instrumentos de alienação forçosa em leilão pública e as penalizações ao comprador no caso de incumprimento da função social da propriedade.
32. **Adquisição de imóveis por alienação voluntária e / ou expropriação judicial.** A lei estabelece tudo o relacionado com este processo: (i) casos onde os motivos de utilidade pública poderão ser invocados pelo Estado; (ii) entidades competentes para isso; (iii) conformidade da expropriação com os planos de ordenamento territorial; (iv) procedimento para a expropriação.
33. **Expropriação administrativa.** A lei também estabelece tudo o relativo ao processo de expropriação administrativa: (i) motivos; (ii) condições para a declaração de urgência; (iii) determinação

- do carácter administrativo; (iv) indemnização e forma de pagamento; (v) decisão da expropriação; (vi) notificação e recursos de apelação; (viii) efeitos da decisão de expropriação administrativa; (ix) processo no âmbito do sistema contencioso-administrativo;
34. **Compensação em tratamentos de conservação dos bens declarados como de protecção.** A lei norma aqui os aspectos relativos a transferência de direitos de edificabilidade que foram expostos na Secção 5.2.6 e que podem ser vistos na página 63 deste relatório.
 35. **Fundos de compensação.** Como mecanismo para assegurar a distribuição equitativa dos custos e benefícios gerados no ordenamento territorial, e para garantir o pagamento das indemnizações por custos de conservação urbana, as administrações municipais e distritais podem constituir fundos, os quais podem ser administrados por meio de instrumentos de fidúcia.
 36. **Coefficientes de edificabilidade.** Os planos de ordenamento ou os planos parciais que os desenvolvem podem determinar os índices de edificabilidade relativos aos imóveis que integram unidades de acção ou localizados em determinadas áreas ou zonas de terrenos urbanos, para a sua convertibilidade nos direitos de construção e desenvolvimento.
 37. **Urbanização em terrenos de expansão.** A adequação de terrenos em terrenos de expansão não integrados em unidades de actuação territorial, com infra-estruturas de transportes, serviços públicos domiciliários e equipamentos colectivos, poderá ser efectuada pelos órgãos públicos competentes ou pelos respectivos proprietários, de acordo com o previsto nos planos de manejo. Mais, mas em qualquer, caso as transferências gratuitas para obras de infra-estrutura e equipamentos ficarão a cargo dos seus titulares.
 38. **Participação do Estado na mais-valia gerada pelas suas decisões e / ou acções.** A lei consagra tudo o relativo a este conceito já discutido na Secção 5.1.9, na página 49 deste documento. Elabora sobre aspectos tais como: (i) noção; (ii) factos que geram o direito; nos quais encontrassem, entre outros, a incorporação de terrenos no âmbito urbano e a mudança do uso do solo que gere um maior aproveitamento do solo; (iii) o ‘efeito mais-valia’ para cada um desses factos; (iv) a área geográfica para a aplicação do instrumento; (v) o montante da participação; (vi) o procedimento para o cálculo do efeito mais-valia; (vii) a liquidação do efeito mais-valia; (viii) a revisão da estimativa do efeito mais-valia; (ix) a exigibilidade e cobrança da participação; (x) as formas de pagamento da participação pelo titular dos direitos do bem ou espaço afectado; (xi) a independência do efeito mais-valia respeito de outras taxas; e, muito importante (xii) a destinação dos recursos provenientes da participação. A lei, no entanto, esclarece que quando as obras públicas previstas no plano de ordenamento do território ou nos planos parciais ou nos instrumentos que as desenvolvem forem executadas, e a contribuição de valorização (já discutida neste relatório) não tiver sido utilizada para o seu financiamento, o correspondente distrito executor, autarquia ou autarquias aplicar o mecanismo de mais-valias.
 39. **Direitos adicionais de desenvolvimento e construção.** A lei permite as administrações municipais e distritais, com autorização prévia da Assembleia Distrital ou distrital, por iniciativa do autarca, emitir e colocar no mercado títulos equivalentes aos direitos adicionais de construção e desenvolvimento permitidos para certas zonas ou subzonas com características económicas homogéneas, que têm sido beneficiárias das acções urbanísticas previstas no POT. Os promotores de projectos nessas zonas ou subzonas poderão adquirir esses direitos. Na lei também se autoriza a os detentores de aqueles títulos de direitos adicionais a serem trocados no mercado de valores, nos mesmos términos da troca de outros títulos ou papéis de valor. Na Colômbia o mecanismo não tem sido efectivo devido a que o POT tem outorgados, no quadro do plano do uso do solo,

mais direitos dos que são requeridos, criando uma sobre oferta. No entanto, no Brasil o mecanismo si funciona, porque la existe a separação entre direitos básicos e direitos adicionais, os quais ficam baixo o controlo do Estado até o momento que da venda a promotores.

40. **Mordia social digna e adequada.** Na lei de desenvolvimento territorial oferecesse uma elaboração abrangente da questão da moradia social digna e adequada; no caso colombiano, encontrasse baseada nos conceitos expostos na Secção 5.1.5, os quais aparecem na página 45 desde relatório. A lei inclui conceitos tais como: (i) conceito da moradia social; (ii) relação entre os planos de ordenamento territorial e a moradia social; (iii) instrumentos para a promoção da moradia social em condições ótimas de infra-estrutura, localização, protecção de moradores nas áreas de requalificação ou reparcelação; no Brasil, a lei inclui os parâmetros para aplicação dos instrumentos como as Áreas Especiais de Interesse Social, e outros; (iv) procedimentos (especiais) de prescrição ordinária e extraordinária do domínio em programas e projectos de habitação de interesse social; mecanismos especiais de transferência de bens imóveis de interesse social; (v) normas e regulamentos sobre os subsídios estatais para moradia;
41. **Grandes operações territoriais ou consórcios.** Entende-se por acção urbana integral o desenvolvimento de programas e projectos derivados das políticas e estratégias constantes do plano de ordenamento do território do respectivo órgão municipal ou distrital, ou de planos parciais formulados de acordo com as directrizes dessas políticas e estratégias. Quando for requerido o concurso do nível Nacional do Estado, caberá ao ministério responsável dos assuntos territoriais, determinar de forma específica e precisa as condições de participação das entidades nacionais. As acções urbanísticas abrangentes são aquelas que atendem às seguintes características: (i) estar contemplado no plano de ordenamento do território, ou nos planos parciais devidamente aprovados; (ii) garantir impacto estrutural nas políticas e estratégias de ordenamento rural ou urbano, qualidade de vida e organização espacial do distrito, devidamente avaliadas através dos respectivos estudos técnicos; (iii) integrar sempre um componente da gestão do solo urbano (Secção 5.2) e pelo menos dois outros componentes da acção sectorial do município ou distrito sobre a estrutura espacial do distrito; e (iv) considerar mecanismos de acção conjunta e concertada entre o sector público e o sector privado.
42. **Protecção dos moradores em projectos de renovação urbana.** A lei estabelece todos os aspectos necessários para a protecção dos moradores em projectos de renovação urbana.
43. **Participação do nível Nacional no desenvolvimento territorial provincial e local.** A lei de desenvolvimento territorial deve também especificar as situações, parâmetros, mecanismos e acções do nível do Estado Nacional no processo de desenvolvimento territorial. Além do exposto na Secção 5.5 (pág. 94) deste relatório, pretende-se definir aspectos como: (i) formulação de uma política de ordenamento do território articulada com o plano de desenvolvimento nacional; (ii) elementos do território nacional que devem se constituir como determinantes do ordenamento territorial das províncias, distritos, autarquias e entidades associativas; inclui corredores de infra-estrutura com suas correspondentes áreas de controle, parques nacionais, concessões de lavra, reservas de terras por motivos de segurança e defesa, por motivos culturais, etc.; (iii) programas e projectos que serão promovidos ou apoiados pelo Governo Nacional.
44. **Participação do nível Provincial no desenvolvimento territorial local.** Da mesma forma, a lei de desenvolvimento territorial deve especificar as situações, parâmetros, mecanismos e acções do nível do Estado Provincial no processo de desenvolvimento territorial. Além do exposto na Secção 5.5 (pág. 94) deste relatório, pretende-se definir aspectos como: (i) conteúdo dos planos provinciais de ordenamento territorial; (ii) elementos do território que a Província deverão se constituir como determinantes do ordenamento territorial dos distritos, autarquias e entidades associativas; inclui corredores de infra-estrutura com suas correspondentes áreas de controle,

parques de interesse provincial, reservas de terras por motivos de interesse provincial nos âmbitos cultural, natural e outro.; (iii) programas e projectos que serão promovidos ou apoiados pelo Governo Provincial.

45. **Arquivo territorial provincial e local.** Para que haja um sistema de informação urbana que suporte diagnósticos e definição de políticas, bem como a formulação de planos, programas e projectos de ordenamento do território pelos diferentes níveis territoriais, os municípios e distritos devem organizar um cadastro territorial, composto por documentos, plantas e informações georreferenciadas sobre sua organização territorial e urbana.

Os elementos listados acima são os principais que uma lei de desenvolvimento de terras deve conter que acompanha a lei orgânica de ordenamento do território.

Acontece em muitos países que esses elementos são desenvolvidos em várias leis, a partir das quais o sistema de uso da terra é construído de forma incremental. Sistema que, além disso, é complementado por sentenças dos tribunais sobre questões constitucionais, do contencioso, administrativo, penal ou civil. No caso da Colômbia, aqui exposto, a lei tenta fazer uma compilação abrangente e coerente dos elementos presentes em outras leis (em alguns casos revogando as antigas e substituindo-as, em outros casos citando-as), mas ainda há aspectos de outras leis que não são mencionadas.

Uma boa prática frente a isso é publicar ‘códigos’, ou seja, documentos oficiais que reúnam todos os elementos das diferentes leis e os reorganizem de forma que o sistema seja compreensível para quem busca estudar ou aplicar a lei. Não são documentos que reúnem as leis em um só livro, como as coletâneas que existem em vários países. São livros mais didáticos e académicos que elucidam um sistema muito complexo.

5.6.3 PLANO NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (PNOT)

Descrição

O conceito de ‘plano nacional de ordenamento do território’ pode ser interpretado de várias maneiras:

1. Como documento de Estado de longa duração, que estabelece uma visão abrangente e estrutural da ordem territorial do país, dos elementos e relações que o compõem; e como essa visão deve ser operacionalizada pelos diferentes níveis de governo, actores económicos, cidadãos e outros actores que legitimamente transformam o território. Por seu carácter visionário e estrutural, o lógico é que este documento se consagre como uma lei de Estado quase constitucional (na Colômbia é conhecida como Lei Orgânica) que estabelece, além do anterior, os prazos de vigência, os prazos e as limitações sob as quais deve ser revisado pela autoridade legislativa a pedido do Poder Executivo. Algo semelhante ao que foi exposto no título “Lei Orgânica do Ordenamento do Território” que consta da Secção 5.6.2 (pág. 104) deste relatório.
2. Como documento técnico que desenvolve, através do governo central, tudo o que, de acordo com aquela lei orgânica, é da competência do governo central.
3. Como documento estratégico de carácter executivo, que irá orientar as acções de ordenamento do território durante o período de cinco anos de uma administração (à semelhança do Programa Quinquenal de Governo ou PQG em Moçambique); em que se especificam as acções a serem executadas pelo Nível Central do Estado, recursos, mecanismos e outros. O que precede, evidentemente, no âmbito do documento de ordem pública enunciado no ponto anterior.
4. Como documento anual de programação e gestão das actividades económicas e sociais que materializará, no território e no espaço, as orientações estratégicas de um plano como o referido

no ponto anterior. É algo semelhante ao Plano Económico e Social de Moçambique emitido todos os anos, que deriva do PQG.

Assumindo esta hierarquia de planos como válida, **o plano nacional de ordenamento territorial seria, portanto, o documento técnico mencionado no parágrafo número 2 acima.** Na opinião do consultor, este documento técnico deve conter os seguintes elementos:

1. **Descrição do território nacional a escala do país** (1 cm = 10 km ou 1:1,000,000) incluindo aspectos como estes:
 - a. Extensão.
 - b. Divisão política e administrativa, incluindo os resguardos, territórios colectivos ou costumários legítimos e similares.
 - c. Configuração histórica do território nacional.
 - d. Características demográficas, sociais, culturais e económicas actuais (isso deve ser compatível com as características expressas nos PQG).
2. **Diagnóstico territorial de Moçambique**, incluindo a análise (a escala do país) de aspectos tais como estes:
 - a. **Características físicas e bióticas do território em escala nacional, incluindo:**
 - i. Geologia e recursos naturais (minerais, materiais, pedras preciosas, recursos energéticos).
 - ii. Unidades de alívio.
 - iii. Modelos de geomorfologia e impacto climático.
 - iv. Clima.
 - v. Bacias de primeiro nível.
 - vi. Solos.
 - vii. Coberturas vegetais.
 - viii. Habilidades florestais.
 - ix. Uso da terra.
 - x. Capacidade de uso do solo.
 - xi. Conflitos de uso da terra.
 - b. **Características ambientais, incluindo:**
 - i. Biodiversidade.
 - ii. Ecossistemas estratégicos.
 - iii. Áreas de protecção e conservação: sistema nacional de áreas protegidas.
 - iv. Recursos naturais renováveis e não renováveis; concessões de exploração mineira.
 - v. Fenómenos naturais e mudanças climáticas.
 - vi. Síntese: a problemática ambiental.
 - vii. **O plano:** acções estratégicas a serem impulsionadas / implementadas pelo nível nacional para resolver a problemática ambiental e garantir a sustentabilidade dos sistemas naturais.
 - c. **Sociedade, cultura e território** (temas ou desafios sociais e / ou culturais indivisíveis do território, e que são de interesse nacional). Isso pode incluir aspectos tais como:

- i. Processo histórico de povoamento.
 - ii. Características demográficas.
 - iii. Situação do país nos diferentes âmbitos sociais (educação, saúde, água, saneamento básico, energia, lixos sólidos, matadouros, recreação), moradia, condições de vida, manifestações culturais.
 - iv. Síntese: lacunas sociais e expressões culturais indivisíveis do território e de interesse nacional.
 - v. **O plano:** acções estratégicas a serem impulsadas / implementadas pelo nível nacional para resolver as lacunas sociais e proteger e promover as expressões culturais de interesse nacional.
- d. **Economia e território** (temas económicos de grande impacto territorial e que são de interesse nacional)
- i. Estructura da economia nacional, incluindo aspectos tais como PIB geral, PIB dos sectores,
 - ii. Actividades produtivas do país (mineração, silvicultura, agricultura, pecuária, indústria, turismo serviços)
 - iii. Infra-estruturas estratégicas para a economia;
 - iv. Síntese: grandes desafios económico-territoriais de especial interesse nacional;
 - v. **O plano:** acções estratégicas a serem impulsadas / implementadas pelo nível nacional para dinamizar actividades económicas que gerem transformações positivas do território nacional.
- e. **Funcionalidade territorial e espacial** (temas relativos aos elementos que constituem a plataforma funcional necessária para o desenvolvimento socioeconómico e que são de interesse nacional).
- i. Hierarquia funcional dos centros urbanos (rede de cidades)
 - ii. Enlaces, links e fluxos sociais e económicos ao nível de país.
 - iii. Transportes.
 - iv. Infra-estruturas estratégicas.
 - v. Unidades espaciais especiais (por exemplo, distritos metropolitanos)
 - vi. **O plano:** acções estratégicas a serem impulsadas sobre os elementos do sistema de funcionalidade territorial e espacial de interesse nacional.
3. **Plano Nacional de Ordenamento Territorial.** O plano nacional de ordenamento do território é, portanto, o conjunto de acções estratégicas derivadas das diferentes áreas de diagnóstico territorial mencionadas no ponto anterior.

Operacionalização

À primeira vista, realizar esse plano pareceria uma tarefa complexa que, além disso, duplica conteúdos relacionados ao Plano Quinquenal de Governo (PQG) moçambicano; isso, porque possivelmente reitera os diagnósticos sectoriais e temáticos que suportam os planos socioeconómicos de médio e curto prazo do país.

No entanto, esses diagnósticos podem se tornar temporários (já que estão orientados para um programa de desenvolvimento de médio prazo, que busca estabelecer as acções que o nível central realizará durante o seu período de actuação).

Pelo contrário, os diagnósticos do Plano Nacional de Ordenamento do Território devem ser de longo prazo e evidenciar as acções estratégicas que contribuirão, também no longo prazo, para consolidar a visão orgânica do ordenamento do território sustentável do país.

A tarefa é então:

1. O Conselho de Ministros dá instruções ao ministério responsável pelo ordenamento do território, para preparar a descrição do território a nível nacional acima descrito.
2. O Conselho de Ministros incumbe os diferentes ministérios da área da elaboração de diagnósticos sobre os temas acima enunciados (ambiente, sociedade, cultura, economia, infra-estruturas de transportes, etc.). Esses diagnósticos devem ser concluídos com uma enunciação das acções estratégicas e de longo prazo que irão realizar no território nacional, a localização exacta de cada uma no território e a justificativa de porque e como essa localização contribuirá para a consolidação da visão territorial orgânica.

O ministério responsável pelo ordenamento do território articula todas as acções num 'atlas' que revela as acções estratégicas que serão promovidas pelo Estado central até que seja formulado um novo Plano Nacional de Ordenamento do Território.

5.6.4 PLANO PROVINCIAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (PPOT)

O nível provincial de ordenamento do território deve ser semelhante ao nacional, apenas descendo a uma escala que permita uma apreciação, caracterização e diagnóstico mais precisos do território. No ambiente internacional, a escala das análises de províncias como Maputo, Matola, Cabo Delgado, normalmente oscila entre 1: 750.000 e 1: 500.000.

O resultado é um plano que define com maior precisão os elementos constitutivos do Plano Nacional, mas também, em virtude da descentralização do Estado, contem também os elementos e acções estratégicas de interesse provincial.

A operacionalização do plano está nos mesmos termos em que o plano nacional. As autoridades sectoriais elaboram os diagnósticos com base geográfica fornecida pela autoridade ordenadora territorial provincial, que também recolhe os resultados e os articula num 'atlas' com as mesmas características do nacional.

5.6.5 SISTEMA DISTRITAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (SDOT)

Introdução

É claro que os principais desafios para implementar ou materializar uma visão territorialmente sustentável do desenvolvimento social e económico de um país, residem no nível local; especialmente na acção das instituições estaduais, e dos indivíduos e empresas que usam e aproveitam economicamente a propriedade. Afinal, o que mais preocupa cada titular do direito de uso e aproveitamento da terra é a resposta, por parte do Estado, à simples pergunta: o que posso fazer neste talhão?

Por excelência, essa resposta é dada pelo Estado com o 'uso do solo' que a sociedade concedeu a essa terra, em que o Estado deve ser muito criterioso, uma vez que esse uso atribuído deve representar não só os direitos, mas também as obrigações as quais é submetida a propriedade. Onde a principal obrigação é, como já foi dito várias vezes, cumprir uma função social e uma ecológica. Duas funções que só podem ser cumpridas caso a concretização do direito de uso e aproveitamento de uma terra tenha absorvido os custos sociais e ecológicos do uso e aproveitamento que serão dados à terra. Já foi exposto anteriormente o caso de um uso do solo que produz a contaminação de um curso de água que atinge um proprietário diferente daquele que o produz; o proprietário que o produz deve, com justiça, pagar

por essa contaminação. Que, como já foi explicado, só se materializará com a acção do Estado, que deve dispor de recursos financeiros para tanto, os quais deverão vir (idealmente) do pagamento pelo dono que o gerou.

Em centenas de situações, esta contribuição ou pagamento é resolvido através das ‘limitações’ que são fornecidas ao proprietário no mesmo terreno onde irá desenvolver a sua actividade. Por exemplo, no caso citado, o pagamento pela poluição do curso água é a construção de uma fossa séptica, que garante que o esgoto não destruirá as condições de saneamento jusante.

Em um cenário ideal, todas as obrigações ou limitações à propriedade que se pretende desenvolver em um terreno devem ser explicadas de forma clara no documento de concessão do direito de uso e exploração. Não apenas as obrigações ‘reais’ como poços, transferências gratuitas, coeficiente de utilização básica. Deve também incluir as obrigações legais e fiscais a que estará sujeito; por exemplo, as condições para a concessão de coeficientes adicionais, as acções que o titular pode realizar se o seu imóvel tiver valor histórico ou for afectado por restrições ambientais; as taxas que terá de pagar para financiar as acções do Estado que garantem os seus direitos, etc. Esse documento é conhecido no âmbito profissional como ‘certificado de uso da terra’ ou ‘demarcação’, e deve ser entendido como uma espécie de ‘regulamento operacional’ do bem que o Estado concederá a uma pessoa. Em Moçambique, e obviamente a certidão de direito de uso e aproveitamento do solo DUAT.

Além disso, o Estado deve ser extremamente criterioso na concessão do uso da terra, pois deve ter certeza de que todas as limitações à propriedade que sejam inscritas no certificado de uso da terra, respondem a limitações não necessariamente relacionadas à materialização dos direitos concedidos em um terreno. Por exemplo, no caso de um imóvel próximo a um porto de aviação, o certificado deve conter as limitações de altura do edifício que se pretende construir de forma a não afectar as condições de aproximação à pista. Ou se a propriedade estiver próxima a um oleoduto, deve-se respeitar todos os isolamentos necessários para garantir a vida de quem vai ocupar a propriedade, bem como a segurança do próprio oleoduto.

Como o leitor pode imaginar, ao somar ou agregar a acção de numerosos proprietários, cujos efeitos sobre o território deveriam ser ‘internalizados’ ou ‘pagos’ para que o Estado possa garantir seus direitos, conclui-se que os desafios da gestão estão justamente nesse nível. É que a verdadeira construção de uma ordem social, económica e territorial sustentável e equitativa acontece de ‘talhão a talhão’, de abaixo para acima, e não o contrário. Nesse sentido, o papel do Estado não é só garantir os benefícios que podem ser obtidos por uma pessoa ou empresa, mas também os benefícios sociais e ecológicos que a sociedade também deve obter dessas operações que geram riqueza.

Portanto, o plano local de uso do solo é o instrumento mais importante para a concepção do desenvolvimento socioeconómico de uma sociedade local. O consultor diria mesmo que é mais importante do que o plano de desenvolvimento quinquenal ou anual que é emitido em Moçambique. O POT deve ser uma carta de navegação de muito mais longo prazo (mínimo 15 anos), pois é nesses períodos que se consolidam as grandes transformações territoriais (positivas ou negativas). Programas e projectos de investimento público, bem como programas e projectos de desenvolvimento económico executados pelo sector privado, devem emanar do POT; ou, pelo menos, devem ser incorporados ao POT, obedecendo a parâmetros de localização que garantam os objectivos de sustentabilidade ecológica e equidade social; em termos simples:

O território não deve ser sujeito ao desenvolvimento económico; é o desenvolvimento económico o que deve estar sujeito ao território.

Nas páginas a seguir, o consultor fornece uma descrição dos elementos que, por experiência, devem

ser incorporados a um plano de zoneamento local que reflecta e responda a todos os aspectos que foram discutidos neste relatório. Estes são sintetizados no modelo que pode ser visto na Figura 14.

PLANO DISTRITAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (PDOT)		1 PLANO GERAL DO TERRITÓRIO DISTRITAL (PGTD)			9 SISTEMA DE PARTICIPAÇÃO	10 REVISÃO E APROBAÇÃO	VALIDADE		
		FORMULAÇÃO		QUADRO INSTITUCIONAL INTERNO	PRINCÍPIOS E MODELOS TERRITORIAIS	GESTÃO DO TERRITÓRIO	Conselho Distrital de Participação (CDP) estuda o projecto de PGTD e emite o respectivo conceito.	Assembleia Municipal, considerando conceito do CDP	15 anos
		QUADRO INSTITUCIONAL EXTERNO	POLÍTICAS E SISTEMAS ESTRUTURAIS DO TERR.	FORMULAÇÃO, APROVAÇÃO E MONITORAMENTO DO PLANO	CDP estuda o projecto de cada PD e emite o respectivo conceito.	Presidente Conselho Municipal por delegação da Assembleia Municipal, considerando o conceito do CDP			
		2 PLANOS DIRECTORES (PD)			Conselhos Locais de Participação (CLP) estudam os respectivos planos zonais ou rurais, e emitem os respectivos conceitos.	Director Pelouro de Planeamento por delegação do PCM, e considerando o conceito do CLP (isso, segundo o de planificação participativa que inclui representantes sociais e de residentes da zona, tais como Chefe de Quarterão, Secretário do Bairro processo)	5 anos		
		ADAPTAÇÃO À MUD. CLIMÁTICA	MEIO AMBIENTE	HABITAT				MOBILIDADE	ÁGUA E SANEAMENTO
		ENERGIA	DES. ECONÓM. E EMPREGO	EDUCAÇÃO				SAÚDE	CULTURA E PATRIMÓNIO
		3 PLANOS URBANOS ZONAIIS (UPZ)		PLANOS RURAIS (UPR)	A comunidade da área do respectivo plano parcial formula e aprova o plano sob os parâmetros de 'gestão associada' previstos na lei.	Não aplica			
		UPZ KaMaxakeni	UPZ KaTembe	UPR Machangulo (D. de Matatule)					
		Folhas normativas (direitos de construção de cada propriedade)	Folhas normativas (direitos de construção de cada propriedade)	Folhas normativas (direitos de construção de cada propriedade)					
		4 PLANOS PARCIAIS (PP)			5 BANCO DE PROJECTOS FÍSICOS DE INVESTIMENTO				
		Projectos físicos de investimento			Não aplica - vem dos planos UPZ ou UPR				
		6 INSTRUMENTOS DE GESTÃO TERRITORIAL			7 CUSTOS E PROGRAMAÇÃO DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS				
		Constitucionais e legais			De planeamento e acção pública e privada				
		Fiscais e financeiros			CDP estuda e emite seu conceito.				
		8 EXPEDIENTE DISTRITAL			Assembleia Municipal (dentro do processo orçamentário)				
					5 anos				
					1 ano				

Figura 14. Modelo ideal de um sistema de ordenamento do território ao nível distrital. Arturo Samper (2021).

Plano Distrital de Ordenamento Territorial PDOT

Nota inicial

O consultor sugere aqui na base de que uma entidade local que assume o ordenamento territorial de sua jurisdição contém todos os centros povoados e a área rural que os circunda. Neste sentido, afasta-se do sistema de autarquias instituído em Moçambique, no qual estas entidades são eminentemente urbanas, separando-se assim do entorno geoeconómico mais amplo que as define, e no qual também têm um impacto muito importante. O ponto será discutido mais adiante na secção de recomendações.

O primeiro a destacar é que o plano de ordenamento territorial de um distrito não é um elemento ou documento único, que deve ser formulado e revisado em sua totalidade quando chegar a hora. Isso e o que estabelece a Lei de Ordenamento Territorial em Moçambique, bem como o Regulamento do Solo Urbano. Em vez disso, o consultor considera que o PDOT deve ser visto como um ‘quadro’ que contém uma série de elementos organizados de forma hierárquica, que cumprem um propósito específico, têm uma validade diferente no tempo, e seus processos de formulação, revisão e aprovação são diferentes; isso, para garantir a consistência do plano como um todo, bem como a continuidade de políticas, programas e projectos de prazo longo, que visam estruturar a visão da ordem territorial sustentável.

Nesse sentido, o Regulamento do Solo Urbano de Moçambique estabelece correctamente para as autarquias a diferença entre (i) plano de estrutura urbana; (ii) plano geral de urbanização; (iii) plano parcial e (iv) planos de pormenor.

Nos países em que o consultor trabalhou, que incluem unidades do governo local cuja geografia geralmente cobre áreas urbanas, suburbanas e rurais, os elementos constituintes do plano são geralmente os seguintes, com diferenças nos nomes dados a eles:

Para sua formulação:

1. **Plano geral do território distrital (PGTD).** Inclui todas as declarações estruturais e políticas necessárias para o ordenamento territorial completo da jurisdição. É o principal ‘norte’ e, se preferir, a ‘Constituição’ territorial do distrito. Portanto, todo enunciado, política, limite, uso ou construção que se realize no território do distrito estará sujeito às afirmações estabelecidas no plano geral.
2. **Planos directores (PD).** É o conjunto de planos que desenvolvem os diferentes sistemas e políticas estruturantes do território distrital (SETD) enunciados no plano geral do território, a ponto de nele situar todos os elementos de cada sistema. Devido à sua natureza, escala e / ou complexidade, alguns desses planos directores podem ser definidos directamente a partir do plano geral, enquanto outros devem ser tratados por meio de um processo de planeamento especializado.
3. **Planos zonais e rurais (PZ / PR).** São aqueles planos onde serão aplicadas de forma detalhada todas as declarações e obrigações territoriais estabelecidas nos planos gerais e directores aplicáveis às zonas urbanas ou rurais. A cobertura destes planos deve ser a de um ou mais distritos do distrito, de forma a permitir a concordância de jurisdições secundárias no processo de formulação, administração e aplicação dos mesmos. Por ‘aplicação detalhada’ entende-se a definição das fichas normativas que regerão todas as propriedades do distrito, bem como as fichas técnicas de todos os projectos de investimento que sejam exigidos pela comunidade.
4. **Planos parciais e de outras unidades especiais de actuação (PP).** São os planos para áreas do município ou adjacentes a dois ou mais municípios onde, por várias razões, é necessário que o processo de planeamento e desenvolvimento seja coordenado e faça uso das ferramentas de gestão e financiamento do desenvolvimento que surgem dos conceitos de distribuição equitativa de custos e benefícios, a função social da propriedade e prevalência do interesse geral sobre o indivíduo que a lei disponibiliza. Embora os planos parciais sejam definidos no plano geral do território, seu desenvolvimento se dará em nível local, ou seja, entre os proprietários das terras objecto dos planos parciais e o Estado.

Para sua implementação:

5. **Banco de projectos físicos de investimento público (BPIN).** É a soma de todos os projectos identificados e priorizados durante o processo de formulação do plano zonal ou rural em um sistema que permita sua rápida identificação, suas características, custo e demais elementos necessários para implementação. O BPIN deve fazer parte do banco geral de projetos de desenvolvimento do Estado, e deve poder ser consultado por cada entidade do Estado que vai realizar programas no âmbito das suas áreas de competência no território distrital. O banco também deve poder ser consultado pelo público.
6. **Custos, programação e execução dos investimentos públicos do plano.** Contém tudo o que se relaciona com os custos do plano, a identificação das fontes e mecanismos de financiamento dos diferentes programas e projectos, a programação desses investimentos no sistema orçamental do distrito, entre outros.
7. **Instrumentos de gestão territorial.** O conjunto de instrumentos de gestão do desenvolvimento territorial que serão aplicados ao território quer individualmente (propriedade a propriedade), quer através de mecanismos de gestão associados ligados a planos parciais ou outras unidades de acção definidas no plano.

Para sua elaboração:

8. **Expediente distrital.** É um sistema de informação distrital que serve de ferramenta para analisar a dinâmica territorial do distrito que deve ser incluída no plano de ordenamento do território por mandato da lei. O seu objectivo é permitir a monitorização e avaliação do desenvolvimento territorial com informação sobre o modelo de planeamento distrital, os projectos do plano planeados a curto, médio e longo prazo. A existência dessas informações actualizadas é exigida por lei e é condição necessária para a revisão e aprovação do plano. A informação contida no ficheiro municipal provém das fornecidas pelos diferentes órgãos da administração local, entidades externas e outros actores com informação sobre o desenvolvimento territorial do distrito. O departamento de planeamento mantém uma equipe de trabalho dedicada exclusivamente a isso.

Nos pontos que se seguem apresentamos uma breve descrição desses elementos.

Primeira Parte – Plano Geral do Território Distrital (PGTD): o ‘quem’, o ‘quê’, e o ‘como’

Conforme declarado acima, o PGTD será o plano principal e conterà a definição e o desenvolvimento dos principais temas distritais. Estes normalmente são:

1. **O quadro institucional interno.** Refere-se a afirmação e / ou criação das dependências, papéis e responsabilidades da administração municipal para a formulação do POT, a consulta e participação cidadã, e sua apresentação na Assembleia Distrital para os fins de sua aprovação.
2. **O quadro institucional externo.** Isto é o enunciado das dependências ao nível regional e nacional, bem como das organizações da sociedade civil que o distrito irá reconhecer, e cuja participação irá requerer para efeitos do processo de formulação, discussão e aprovação dos diferentes componentes do POT.
3. **O modelo territorial do distrito,** ou seja, a visão integral do destino territorial para o qual o Distrito, como um todo, deve se-dirigir; elementos como os núcleos povoados que terá o território, os limites entre eles e as suas áreas rurais, os grandes territórios naturais, os elementos de protecção e as principais linhas ou parâmetros que lhes serão aplicados.
4. **Os sistemas e políticas estruturantes do território distrital,** ou seja, os elementos que estarão à disposição do planeador para “construir” ou concretizar o modelo territorial desejado. Ao nível de **sistemas**, deveriam ser desenvolvidos, por exemplo:
 - a. O sistema ecológico principal.
 - b. O sistema de solos: solo de protecção; solo rural; solo suburbano; solo urbano; solo de expansão urbana; solos para ou desenvolvimento prioritário dentro da área urbana, das áreas de expansão; e solos de construção prioritária dentro da área urbana.
 - c. O sistema de subdivisões distritais para o planeamento territorial (zonas de planeamento urbano, zonas de planeamento suburbano, zonas de planeamento rural, zonas a serem desenvolvidas como planos parciais, zonas a serem desenvolvidas com a actuação do Estado).
 - d. O sistema de actividades económicas, centralidades e sub-centralidades.
 - e. O sistema de actividades residenciais para um habitat apropriado, incluindo as zonas ou áreas especiais de interesse social (AEIS)
 - f. O sistema de serviços públicos domiciliários.
 - g. O sistema de mobilidade de pessoas e bens.
 - h. O sistema de equipamentos metropolitanos, urbanos, zonais e de bairro.
 - i. O sistema de espaço público.
 - j. O sistema patrimonial, cultural e histórico.

- k. O sistema de áreas de actividade e usos do solo.
- l. O sistema de participação cidadã na elaboração de planos zonais.
- m. O sistema integrado de desenvolvimento rural.
- n. Outros.

O PGTD como tal, e os sistemas estruturantes dele, deverão ter uma respectiva **política de suporte**. Isto é o enunciado dos parâmetros que o planeador seguirá em relação a cada sistema para construir a visão completa do modelo territorial. Esses sistemas e políticas serão aplicados de acordo com uma hierarquia que também será estabelecida aqui. Como boa prática, o distrito deve enunciar no seu PGTD, políticas tais como:

- a. **Uma política geral**, abrangente ou master, estabelecendo os princípios fundamentais para que a acção do Distrito nas suas diferentes questões territoriais conduza à consolidação do modelo territorial que definiu. Os princípios Constitucionais que sustentam o PDOT, tais como a função social e ecológica da propriedade, a distribuição equitativa de encargos e benefícios, a prevalência do interesse geral sobre o indivíduo, a participação do Estado nas mais-valias, e outros princípios discutidos na Secção 5.1(pág. 41) deste relatório.
- b. **Uma política de uso e ocupação das terras do Distrito**, que permitirá a construção do modelo territorial. Ou seja, a localização geral das grandes categorias de terras definidas na lei (urbanas, de expansão, rurais, de protecção); os critérios para a transformação de terras rurais em terras de expansão e desta em urbanas); as acções que o Distrito avançará em termos de terra e ocupação (recuperação de cursos de água, gestão de corpos de água, protecção de parques e espaços públicos, etc.); e outros elementos semelhantes.
- c. **Uma política ecológica e ambiental** que descreve todos os elementos constituintes do sistema ecológico distrital, tais como: os corpos e corredores do sistema hídrico com as respectivas zonas de amortecimento; o regime dos corredores e padrões de vento; os parques nacionais, regionais e distritais; florestas, corpos e elementos significativos de vegetação nativa, manguezais e outros; corredores e / ou linhas de visão de e para monumentos históricos, arquitectónicos e culturais; praias, grandes áreas de lazer, áreas sujeitas a ameaças e / ou riscos, e assim por diante. A política deve incluir também as áreas estratégicas e prioritárias que o Distrito irá perseguir para construir o modelo territorial (Saneamento? Eliminação de resíduos sólidos? Água potável? Urbanização eco eficiente? Ruído? Poluição atmosférica? Poluição visual?), juntamente com as acções que irá empreender para a sua realização (controle de torres de grande porte, protecção de corredores aéreos, protecção de corredores visuais, protecção e recuperação de cursos de rios, protecção e recuperação do espaço público costeiro, protecção de solos instáveis, etc.).
- d. **Uma política de subdivisões territoriais do Distrito** para garantir, por meio do planeamento delas, o modelo territorial, a participação, o governo e gestão colectiva das políticas contidas no PDOT. A política deveria, então, consagrar as unidades secundárias do Distrito; ditar o carácter ou vocação de cada uma delas; estabelecer aquelas unidades zonais ou rurais que, do ponto de vista geral do Distrito, regional ou nacional, deve ficar definido a este nível; e consagrar a possibilidade de utilizar instrumentos de gestão de forma integrada, seja através da acção individual ou associada.
- e. **Uma política de desenvolvimento económico e competitividade**, que faça possível orientar as actividades geradoras de recursos económicos para consolidar o modelo territorial estabelecido. Ou seja, os temas, áreas que o Distrito vai perseguir para se posicionar

a nível local, regional, nacional e internacional. Uma potência alimentar por meio de sua agricultura? Um centro bancário internacional? Um centro de logística e troca de produtos e meios de transporte? Uma cidade-dormitório? Um distrito educacional e de promoção da pesquisa tropical, tecnologia agrícola, produção de alimentos? Um território especializado em indústrias e serviços complementares ao transporte marítimo? Consequentemente, as acções que o Distrito irá desenvolver nestas frentes: paisagens agrícolas e culturais, consolidação de centros hoteleiros, recuperação e requalificação de centros comerciais, localização e organização de terminais de troca de produtos e passageiros, etc.

- f. **Uma política de actividades humanas e socioeconómicas** que o Distrito irá autorizar e promover para consolidar o modelo territorial proposto. (Isto será complementado pela política de habitat que é estabelecida abaixo como sua própria política devido à sua grande importância e alcance.) A política estabelecerá as grandes áreas de actividade que ocorrerão, tais como residencial, comercial, industrial, institucional, mista, recreativa e assim por diante. Estabelecerá os componentes gerais de cada um, os critérios de uso, localização e desenvolvimento.
- g. **Uma política de habitats para uma boa qualidade de vida no distrito.** Isto é, os diferentes temas e áreas que o Distrito vai perseguir em relação às diferentes expressões de bairro e habitação; os modelos de habitação e de bairro que vai promover; os bairros e enclaves habitacionais existentes que protegerá pela sua boa qualidade, e aquelas que procurará renovar ou regenerar pela sua má qualidade; a promoção da urbanização legal; o incentivo a processos associativos que concorram com a oferta ilegal ou informal de talhões e prédios; a aplicação integral de instrumentos de gestão que permitem a distribuição de custos e benefícios entre os proprietários, etc. Também inclui as zonas e áreas especiais de interesse social (AEIS) que deverão ser implementadas no território Distrital, e que foram discutidas na Secção 5.2.8 (pág. 69) deste relatório.
- h. **Uma política de mobilidade** que servirá para traçar o modelo territorial. Ou seja, as diferentes questões, áreas e acções que o Distrito irá perseguir em relação a todos os sistemas de movimentação (aéreo, ferroviário, colectivo, veicular, de carga, bicicleta, pedestre) e a rede de corredores e cruzamentos em que se dá. Entre outros, deve haver a definição dos elementos constituintes de cada sistema, a localização dos grandes centros de troca, oficinas, a concepção das linhas principais, zonais e de bairro, a classificação dos corredores, a priorização de investimentos para complementar o malha viária, para alavancar ou promover certos processos de desenvolvimento integral, como os que ocorrem em planos parciais, criar o fundo de compensação para estacionamento e transferências, estabelecer seus objectivos, programas e prioridades, etc.
- i. **Uma política de serviços públicos domiciliários**, que serve, como a política de mobilidade, para traçar, orientar e controlar os limites físicos dos centros urbanos do modelo territorial do Distrito. Deve conter, entre outros, os diferentes temas, áreas e acções que o distrito irá desenvolver ao nível de aquedutos, saneamento, resíduos sólidos, energia e telecomunicações; deve reiterar a associação directa entre perímetro urbano e perímetro de serviços; definir os elementos constituintes de cada sistema, a localização das grandes usinas, as linhas principais, secundárias e terciárias, as especificações mínimas de cada uma, a concepção das linhas principais, de zona e de vizinhança, A política também indicará as prioridades em investimentos para atender adequadamente às áreas urbanas ou para alavancar ou promover certos processos de desenvolvimento integral, como planos parciais que permitem financiamento directo.

- j. **Uma política de equipamentos e complexos comerciais** para a consolidação e alavancagem do modelo territorial. Ou seja, as diferentes questões, áreas e acções que o Distrito irá perseguir ao nível das instalações, desde bairros até áreas urbanas, passando por parques recreativos, campos desportivos, estádios, coliseus e grandes centros comerciais e de armazenamento. Eles devem incluir a hierarquia de instalações, os critérios para a localização de novas instalações de acordo com cada hierarquia, usar seu potencial para alavancar processos de gestão associados, renovação ou consolidação urbana, etc.
- k. **Uma política de espaço público** que norteie o processo de geração, construção, recuperação e manutenção do espaço público para a construção do modelo territorial e de cidade definido pelo Distrito. Tal como acontece com as políticas de mobilidade e serviços públicos, a política deve indicar os diferentes temas, áreas e acções que o distrito irá perseguir ao nível dos espaços públicos construídos, a sua articulação com os novos que se vão produzindo, a sua hierarquia, a priorização dos investimentos no espaço público do orçamento geral e do fundo de transferência e estacionamento, etc.
- l. **Uma política de preservação do património cultural e histórico do Distrito** que permite reforçar a visão e missão de sustentabilidade do Distrito. Deve incluir a lista de todos os bens, elementos e ambientes que constituem o património histórico e cultural, reiterar aqueles que também são classificados por outras autoridades e entidades, introduzir o conceito de distrito ou zona patrimonial não só para as partes velhas da cidade, mas para outras enclaves representativos da história urbana ou rural; deve declara-los como tal e colocar à disposição dos seus proprietários todas as facilidades inerentes aos instrumentos de gestão para a sua preservação, individual ou colectiva através de planos parciais.
- m. **Uma política de tratamentos** que se dará ao território do distrito para orientar e garantir a construção do modelo territorial e de cidade definido. Deve incluir a definição dos tratamentos que podem existir, tais como conservação, consolidação, restauração, renovação, desenvolvimento, requalificação, mudança de uso e protecção. Designará, se o caso for devido ao seu impacto e relevância distrital, regional, nacional ou internacional, as áreas ou zonas do território que exigem um ou mais destes tratamentos. Autorizará a aplicação integral de instrumentos de gestão tanto para o desenvolvimento individual das propriedades incluídas nas zonas ou para desenvolvimento colectivo através de planos parciais.
- n. **Uma política de uso e zoneamento do solo** que sintetiza os usos inerentes às demais políticas listadas acima; estabelece as diferentes categorias de uso aplicáveis ao território do distrito; define as directrizes para sua aplicação nos planos das diferentes unidades zonais ou rurais definidas pelo PDOT para garantir a coerência com outras decisões de política; define e afecta propriedades específicas para a aplicação de certos usos que o exigem devido à sua relevância local, regional, nacional ou internacional; e definir as regras ou termos para a aplicação abrangente de instrumentos de gestão que envolvam mudanças, bónus ou modificações aos usos do solo estabelecidos para cada zona.
- o. **Uma política de desenho urbano** do Distrito que introduza os conceitos com os quais as urbanizações, conjuntos, complexos, equipamentos e edifícios da cidade devem ser concebidos, de forma que o modelo territorial do distrito resulte num espaço esteticamente agradável. Isso inclui conceitos como ‘escala humana’, ‘proporção’, ‘fachada pública’, ‘verso’, imagem da cidade, qualidade dos materiais, arquitectura eco eficiente e assim por diante. Também inclui a nomeação do Conselho de Consultivo de Ordenamento Territorial para ser o espaço de discussão desses elementos durante o processo de

revisão, para aqueles projectos com grande potencial de impacto em nível zonal ou urbano.

- p. **Políticas para a área rural** que permitam consolidar e proteger o modelo territorial do Distrito e conter o modelo de cidade definido. Entre outros, a promoção das actividades produtivas agrícolas, conservação dos recursos naturais, melhoria da conectividade do sistema viário rural, realização de actividades de denotação da área rural e diferenciação da área urbana, consolidação das concentrações populacionais satélites, contenção também de sua expansão e outras.

Por fim, o PDOT deve introduzir duas políticas não necessariamente vinculadas aos sistemas estruturantes do território, mais sim vinculadas ao processo de planeamento e gestão do desenvolvimento:

- q. **Uma política de participação cidadã e gestão distrital do PDOT** que estabelece quem, onde e como as diferentes figuras de participação cidadã serão aplicadas aos diferentes componentes do PDOT, através do que se poderia denominar ‘sistema de planeamento distrital’; isto complementa o mecanismo de participação estabelecido na lei para fins de elaboração de planos de desenvolvimento estadual. Entre outros, deve indicar os actores legítimos para a participação nos planos zonais, o procedimento a seguir pela administração distrital e pelo Conselho Consultivo de Ordenamento Territorial, os tempos e mecanismos, etc.
- r. **Uma política de aplicação integral dos instrumentos e mecanismos de gestão territorial** previstos na lei, relativos à acção do Estado no desenvolvimento territorial. (Secções 5.2e 5.3 deste relatório). Deverá estabelecer-se onde e em que termos serão aplicados os diversos instrumentos de gestão previstos na lei, individualmente ou em associação, quem poderá solicitar a sua utilização, quem e como autorizar, qual será o papel do Conselho de Consultivo de Ordenamento Territorial no processo, quais serão os requisitos para utilizá-los etc. Deve também estabelecer, se for caso disso devido à sua importância a nível local, regional ou nacional, as áreas do território distrital que serão objecto de planos parciais.

Conforme indicado acima, esses sistemas e políticas estruturantes serão desenvolvidos em detalhes pelos **planos directores**, **planos zonais** e **planos rurais** que serão descritos na segunda e terceira parte do PDOT. (Excepto os dois anteriores, que serão desenvolvidos em detalhes nos capítulos subsequentes da primeira parte do PGTD).

Porém, para dar consistência e continuidade ao plano geral, este ponto do PGTD deve conter, finalmente, as especificações para a execução desses planos. Eles devem incluir, no mínimo:

- s. Uma declaração dos **sistemas e políticas que, por serem suficientemente amplos para serem estabelecidos a nível distrital** (tais como subdivisão e planeamento zonal e rural, centralidades e sub-centralidades, tratamentos, participação cidadã), devem ser desenvolvidos directamente no PGTD.
- t. Uma declaração dos **sistemas e políticas que requerem planos directores**, que se sugere serem pelo menos os de ecologia e meio ambiente, habitat para qualidade de vida, mobilidade, serviços públicos domiciliários (divididos em planos directores de aqueduto, esgoto e saneamento, resíduos sólidos, electricidade e telecomunicações), espaço público, equipamentos, áreas de actividade, uso e zoneamento do solo, desenho urbano e áreas rurais.
- u. A **hierarquia** dos planos directores (se aplicável).

- v. Os **termos de referência** para formular os planos directores (estrutura).
 - w. **A lista de todos os planos zonais e rurais** que o Distrito terá, de acordo com a divisão estabelecida no mesmo PGTD.
 - x. Os termos de realização dos planos zonais.
5. **Gestão do território: sistema e política integral de aplicação dos instrumentos de gestão territorial a serem aplicados pelos órgãos territoriais distritais.** Trata-se do PGTD adoptar os mecanismos de aplicação dos diferentes instrumentos de financiamento, administração e / ou gestão territorial, os quais a administração terá então que aplicar e promover. Isso inclui a definição de planos parciais e as unidades de actuação do Estado a serem incluídas no PDOT. Esta secção do PGTD deve conter, pelo menos:
- a. **A reiteração** dos princípios que fundamentam a adopção e aplicação de cada um dos instrumentos (Secção 5.1, página 41).
 - b. **A declaração dos objectivos** que se perseguem com a adopção e aplicação integral dos instrumentos de gestão, podendo retomar os objectivos indicados na lei, embora deva ser complementada com objectivos de aplicação em áreas ou sectores específicos do território distrital (Secção 5.2, página 53).
 - c. **Os instrumentos** a serem aplicados no território distrital:
 - i. Perímetro urbano.
 - ii. Sociedades ou empresas urbanísticas do distrito.
 - iii. Planos parciais e / ou unidades de acção estatal.
 - iv. Atribuições ou cedências obrigatórias do solo para espaço e bens públicos nos processos de plano geral, plano parcial e plano de pormenor.
 - v. Áreas e condições para zoneamento de inclusão.
 - vi. Áreas especiais de interesse social.
 - vii. Coeficiente básico de edificabilidade.
 - viii. Grandes operações territoriais e / ou consórcios imobiliários.
 - ix. Reajuste de terreno e / ou integração imobiliária.
 - x. Transferência de direitos de desenvolvimento.
 - xi. Direito de preferência.
 - xii. Declaração de desenvolvimento diferido.
 - xiii. Declaração de desenvolvimento prioritário.
 - xiv. Declaração de construção prioritária.
 - xv. Participação do Estado nas mais-valias.
 - xvi. Valorização.
 - xvii. Observatório do mercado fundiário e / ou imobiliário.
 - xviii. Outros.
 - d. **A delimitação das áreas** urbanas, de expansão e rurais que serão objecto de cada um dos instrumentos de gestão, incluindo a figura do plano parcial. (Ou seja, não todos os instrumentos deveriam e, portanto, poderiam ser aplicados a todas as propriedades do território.) Para o plano parcial, deve-se contemplar o procedimento que será seguido para que seja automaticamente constituído no alvará de urbanização e construção das propriedades contidas na área do plano parcial.

- e. **Para cada instrumento**, sua definição, sua função, os procedimentos de aplicação e os deveres das autoridades distritais e dos indivíduos.
6. **Formulação, aprovação e monitoramento.** Cada um dos componentes do Plano Distrital de Ordenamento do Território Distrital cumpre uma função diferente. Portanto, cada um deles deve ter um período de validade diferente, bem como um processo de formulação e aprovação que seja adequado para essa função. É por isso que deve ser aprovado por meio de um sistema igualmente compartimentado e igualmente hierárquico. Consiste nos seguintes elementos:
- a. Tanto o Plano Distrital de Ordenamento Territorial (PDOT), como o Plano Geral do Território Distrital (PGTD) são formulados através do procedimento previsto na lei. Em termos gerais, o executivo elabora os documentos, submete-os à consulta e participação pública através do Conselho Consultivo de Ordenamento Territorial, e submete-os à Assembleia Distrital para aprovação mediante Postura. No mesmo PGTD, a Assembleia aprova uma série de delegações específicas e diferentes para os outros componentes do plano que são definidos a seguir.
 - b. Atendendo a que os planos directores são elaborados de acordo com os sistemas e políticas claramente definidos no PGTD, e referem-se essencialmente a questões técnicas, a Assembleia Distrital delega ao Presidente do Conselho Municipal a sua aprovação por Deliberação, após processo de consulta e participação cidadã por intermédio do Conselho Consultivo de Ordenamento Territorial.
 - c. Pela condição local dos planos zonais, que é o nível em que o cidadão mais se relaciona com o processo de planeamento e gestão territorial (já que é aquele que toca a próprio talhão), bem como a existência de um quadro institucional já criado para o efeito, a Assembleia Distrital também delega ao Presidente do Conselho Municipal a aprovação dos planos zonais por decreto, após ter cumprido também o processo de consulta e participação cidadã. No entanto, fazendo uso de sua própria competência e jurisdição, a Assembleia Distrital também estabelece que o representante do respectivo distrito participará do processo de consulta o Conselho Consultivo de Ordenamento Territorial local, e terá voz e voto nas decisões relativas à sua jurisdição.
 - d. Pela natureza técnica e especificidade a que se referem os planos parciais, bem como pelo facto de estes serem executados seguindo as orientações do plano geral, a Assembleia Distrital também delega ao Presidente do Conselho Municipal sua aprovação por meio de Deliberação, após cumprimento do mesmo processo de consulta e participação cidadã estabelecido para planos zonais.
 - e. Tendo a Assembleia Distrital adoptado os instrumentos de gestão do plano geral, juntamente com as suas definições e mecanismos de aplicação, e por a sua aplicação ocorrer caso a caso, a mesma também autoriza o Presidente do Conselho Municipal a aplicá-los através de Deliberação. Finalmente,
 - f. Como parte do processo de aprovação do orçamento municipal, o plano de investimentos do PDOT é aprovado pela Assembleia Municipal através de Postura Municipal.

Segunda Parte – Planos Directores dos Sistemas Estruturantes do Território

Conforme exposto no início desta Secção, todos os sistemas e políticas definidos no plano PGTD devem ser levados ao pormenor, ou seja, à descrição específica da forma como irão ocorrer no território. Isso inclui o conjunto de elementos com os quais o sistema definido na primeira parte será desenvolvido, as políticas sobre ele definidas na primeira parte, e a materialização e localização do mesmo conforme explicado posteriormente.

Devido à profundidade e diferenças entre os diferentes sistemas com os quais um território é construído, o PGTD deve estabelecer e desenvolver aqueles que podem ser definidos através do processo de formulação do próprio plano. Estes serão complementados por planos directores para os sistemas mais complexos que deveriam ser objecto de um estudo mais aprofundado e especializado. Por exemplo, o sistema de subdivisões do território distrital pode ser desenvolvido no documento mesmo do PGTD. Mas o sistema de transporte, por sua complexidade, deve ser objecto de um plano independente, o qual é adoptado pelo PGDT.

Portanto, esta segunda parte deve começar com uma introdução que explica sua finalidade em termos semelhantes aos estabelecidos acima e, em seguida, passar ao desenvolvimento dos seguintes dois componentes:

Planos directores para sistemas simples

Em primeiro lugar, nos casos de sistemas e políticas estruturantes que se referem a temas suficientemente gerais para serem traçados ou definidos a nível distrital e durante o mesmo processo de formulação do PGTD, o seu desenvolvimento deve ocorrer directamente nesta parte do plano. Devem ser os seguintes:

1. **O sistema de solos rurais**, de protecção, urbanos, de construção ou desenvolvimento prioritário dentro da área urbana, de expansão, de desenvolvimento prioritário dentro das áreas. Isso será desenvolvido desenhando polígonos que delineiam as terras do distrito que serão cobertas por cada um. Esses polígonos devem ser definidos com base na cartografia do Distrito e por meio da descrição literal das coordenadas de cada um dos vértices que compõem cada um desses polígonos.
2. **O sistema de subdivisão distrital para o planeamento do uso da terra**. Isso se desenvolverá por meio de um estudo que determine a composição mais adequada das unidades de planeamento zonal e rural de acordo com a política de parcelamento do território constante do plano geral. Também inclui a delimitação das áreas que deverão ser desenvolvidas baixo planos parciais ou unidades de actuação estatal.
3. **O sistema de centralidades principais e secundárias**. Este será desenvolvido através da localização no território distrital dos elementos definidos na política de desenvolvimento económico e competitividade. Da mesma forma, serão definidos como polígonos na base cartográfica e com vértices descritos literalmente. Será oferecida uma caracterização de cada elemento que permita, no momento da elaboração do plano zonal, aplicar determinados usos e códigos de zoneamento às propriedades.
4. **O sistema patrimonial, cultural e histórico**. Será elaborado por meio de uma lista de todos os elementos que compõem o sistema de acordo com a política, que será acompanhada do endereço e do número de registo do imóvel. Para cada caso, não apenas o elemento como tal será definido, mas também os limites geográficos a que se estende a classificação, que podem ou não corresponder aos limites da propriedade. Para cada elemento ou área patrimonial, o desenvolvimento do sistema incluirá também a declaração de uso e aproveitamento a que terá direito o bem afectado e a declaração dos direitos que poderão ser transferidos.
5. **O sistema de tratamentos**. Este será desenvolvido através do enunciado de cada um dos tratamentos que podem ser dados no território de acordo com a política do plano geral, a descrição geográfica e literal dos polígonos que corresponde a cada caso, e o enunciado das acções que sobre cada tratamento podem ocorrer no território delimitado.

6. **O sistema de participação cidadã.** Isso será desenvolvido de acordo com os termos contidos na política de participação do cidadão e incluirá a lista de organizações que terão voz e voto no processo participativo de planeamento zonal e rural; bem como e os procedimentos exactos que o Conselho Consultivo de Ordenamento Territorial aplicará como chefe de o processo.

Planos directores para sistemas complexos

Em segundo lugar, nos casos mais complexos por conterem muitas questões secundárias muito específicas, como ecologia e meio ambiente, habitat para qualidade de vida, mobilidade, serviços públicos domiciliários, espaço público, equipamentos, áreas de actividade, uso do solo e zoneamento, desenho urbano e áreas rurais, seu desenvolvimento deve ser por meio de planos directores que devem ser objecto de estudos mais detalhados.

Porém, para garantir a consistência entre um e outro, e destes com o PGTD, os planos directores devem ter a mesma estrutura, que deve conter, no mínimo, os seguintes elementos (a política e o sistema ambiental são citados como exemplo):

1. Título: Plano Director Ecológico e Ambiental do Distrito
2. Introdução: justificativa e propósito do Plano Director. Sua localização no PGDT.
3. Capítulo um: carta de navegação: a política ambiental do POT.
4. Capítulo dois: declaração completa e descrição dos subsistemas ecológicos e ambientais do Distrito.
5. Capítulo três: para cada subsistema (por exemplo, o subsistema de água ou o subsistema de corredores visuais ou o sistema eólico):
 - a. Definição do subsistema
 - b. Descrição literal e geográfica de cada um de seus componentes.
 - c. Declaração e evolução dos danos que possam ocorrer, de acordo com as definições e obrigações estabelecidas no sistema.
6. Acções e tratamentos designados pelo PGTD.
7. Projectos derivados das acções e tratamentos designados pelo PGTD para cada um dos elementos.
8. Plano de investimentos e priorização dos mesmos.

Terceira Parte – Planos Zonais e Planos Rurais

Conforme indicado na descrição geral, o PDOT deve ser completado com o conjunto de planos zonais (PZ) ou planos rurais (PR) para as diferentes unidades de planeamento zonal e rural em que o PGTD tenha dividido o território do Distrito. Cada um desses planos conterà a materialização da visão e das políticas estabelecidas no PGTD dentro de seu território, valendo-se de todos os elementos à disposição do planeador outorgados pelo mesmo.

Ao contrário do desenvolvimento dos sistemas gerais, que seriam mais o resultado de um exercício de ‘tradução’ das políticas para os diferentes sistemas estruturantes no território, o dos planos zonais é um exercício ‘real’ de planificação (sobre tudo participativa), uma vez que teria competência para ‘responder’ com novas propostas ou alterações a algumas das instruções dadas no plano geral com elementos, directrizes ou acções mais detalhadas. Porém, o objectivo final seria garantir o zoneamento preciso e o uso do solo exacto de cada uma das propriedades da área. Como se verá a seguir, o plano zonal também deve ser formulado por meio de um processo de participação mais amplo do que o previsto na lei, no sentido de incorporar os diferentes representantes e organismos sociais que compõem cada zona, nas decisões do Conselho de Consultivo de Ordenamento Territorial referentes àquela

zona.

Como no caso dos planos directores, os planos zonais e rurais devem obedecer a uma estrutura estabelecida no PGOT, que deve compreender, no mínimo, os seguintes elementos:

1. Título: Plano Zonal ou Plano Rural da zona X (urbana ou rural).
2. Introdução: justificativa e propósito do Plano Zonal ou Plano Rural.
3. Capítulo um: interpretação geral da área (geografia, história, áreas de carácter especial, ruas, estradas e espaços públicos, objectivos das comunidades na área)
4. Capítulo dois: determinantes para o planeamento da área.
 - a. Todas as afirmações de todas as políticas de desenvolvimento territorial do distrito definidas no plano geral que sejam relevantes e / ou aplicáveis à área.
 - b. Todos os elementos de todos os sistemas estruturantes do território distrital definidos no plano geral e planos directores aplicáveis à área.
 - c. Um diagnóstico completo da área que inclui análises socioeconómicos, de infra-estrutura de serviços públicos domiciliares e serviços sociais, de equipamentos e espaço público, de mobilidade e trânsito, e outros. Deve identificar e evidenciar as principais tendências e as demandas que irão gerar a médio e longo prazo em termos dos mesmos elementos.
 - d. Uma análise da capacidade do uso da terra actual e estrutura de zoneamento para ‘receber’ ou responder a essas tendências e às lacunas que precisam ser preenchidas.
5. Capítulo três: desenvolvimento da carta de navegação
 - a. Localização no espaço de todos os elementos ‘fixos’ estabelecidos pelo PGTD através de seus sistemas estruturantes (afecções, servidões, recuos, áreas de actividade, zonas de protecção, vias de transporte, planos parciais, etc.)
 - b. Formulação de uma visão preliminar da área que aplica os elementos ‘fixos’ indicados acima, que respondem às tendências e preenchem as lacunas identificadas no diagnóstico, materializando todos os anteriores numa série de ‘arquivos’ ou ‘tabelas’ normativas para os diferentes bairros da zona e em uma lista de projectos de investimento que “serão necessários para concretizá-la.
 - c. Discussão pública da visão preliminar, por meio do Conselho Consultivo de Ordenamento Territorial e de acordo com os procedimentos estabelecidos no plano geral.
 - d. Formulação da visão final da área.
6. Capítulo quatro: banco de projectos, plano de investimentos e priorização dos mesmos. (Para que o Plano Zonal ou Plano Rural contenha tudo o que é necessário para o desenvolvimento da zona, deve conter os projectos e prioridades contemplados nos planos directores juntamente com os derivados do processo de elaboração do Plano Zonal)

Conforme mencionado acima, os planos zonais serão objecto do sistema de participação distrital, nos termos acima estabelecidos. Após a conclusão do referido processo, os planos seguiriam para a aprovação por meio de Diploma do Presidente do Conselho Distrital.

Quarta Parte – Planos Parciais e outras Unidades Especiais de Planeamento

Conforme mencionado no início deste documento, planos parciais referem-se a áreas do distrito ou áreas adjacentes de dois ou mais distritos onde, por várias circunstâncias ou razões, são necessários planos e regulamentos mais detalhados, de acordo com as condições da área; eles poderão se geridos de forma associada por parte dos proprietários, que aproveite a escala económica que esta gera para o

benefício comum dos associados. Isto, ao contrário do processo que se conclui, em o plano zonal, na definição de usos do solo que posteriormente podem ser desenvolvidos individualmente, é dizer, ‘talhão a talhão’.⁸

Entre as principais circunstâncias e motivos para a realização de planos parciais estão:

1. A preservação de elementos de valor ecológico ou patrimonial que sejam de interesse público, a serem preservados no processo de desenvolvimento ou requalificação urbana ou rural, sem afectar única e exclusivamente o proprietário do imóvel, mas sim que sua afectação seja distribuída equitativamente entre as propriedades que constituem o território ‘lógico’ do elemento a ser preservado.⁹
2. A realocação de habitantes assentados em áreas geologicamente caracterizadas como de risco e a transformação destas em áreas de uso público.
3. A incorporação de imóveis em áreas rurais ou áreas de expansão ao perímetro urbano – onde são necessários programas e projectos de tal porte, escala e / ou intensidade que permitam ‘construir cidade’ e não apenas bairros. Isso significa não apenas o financiamento de infra-estrutura viária e serviços públicos, mas também de espaços públicos, instalações sociais, educacionais, recreativas e outras.
4. A montagem de várias propriedades em bairros tradicionais para dar uma resposta adequada aos processos de requalificação onde a estrutura existente e o tamanho das propriedades não se prestam a dar uma resposta adequada aos processos de ré-desenvolvimento que esses bairros estão enfrentando, o que, portanto, requer uma montagem maior lotes do que se eles permitirem.
5. O desenvolvimento e / ou promoção de grandes operações urbanas ou rurais ou projectos de natureza diversa (nós de troca de bens, serviços e modos de transporte, hospitais, áreas de actividade industrial) onde o potencial que essas operações supõem também deve ser aproveitado para realizar processos de ré-desenvolvimento, renovação ou conservação do território em questão.

Por seu turno, a gestão associada refere-se, entre outros, à promoção e implementação nestes sectores de um processo que permite, agiliza e estimula a criação de ‘mesas de consulta’ entre os proprietários e o Estado; nos quais, o destino das terras declarado como plano parcial, permita a utilização de instrumentos de gestão e de financiamento do desenvolvimento, tais como o reajuste de terras ou integração imobiliária, a transferência de direitos de desenvolvimento, e outros.

Como as áreas urbanas ou rurais que serão incorporadas, desenvolvidas ou requalificadas através da figura do plano parcial foram designadas no plano geral, esta secção do POT deve, portanto, conter o seguinte:

1. O desenvolvimento específico e detalhado dos conceitos gerais da Lei sobre o cálculo dos encargos e benefícios a serem distribuídos, as bonificações e / ou incentivos que serão concedidos pela constituição de planos parciais, as regras e mecanismos de avaliação das contribuições sobre a terra e para a avaliação dos benefícios a serem distribuídos ao final.

⁸ No entanto, isso não impede que vários proprietários de lotes em certas áreas a serem desenvolvidas lote a lote associem e promovam planos parciais para usufruírem dos benefícios e incentivos que, conforme explicado já, os planos parciais oferecem.

⁹ Nos casos em que tal tenha sido aplicado, o bem protegido resultante tende, pelo seu enorme valor social, a aumentar o valor económico não só do bem próprio, mas também dos bens que constituem o seu contexto imediato.

2. O modelo do plano parcial, ou seja, sua estrutura, conteúdo, formulação e documentos técnicos e legais.
3. O desenvolvimento específico e detalhado dos mecanismos e regras para a distribuição de encargos e benefícios. (Percentuais de contribuição, pessoas autorizadas a contribuir, património antes, durante e depois do processo, certificados de direitos de construção e titulação, cadastro e procedimentos de registo).
4. O procedimento de autorização de planos parciais motivados por particulares.

Quinta Parte – Banco de Projectos Físicos de Investimento

Em termos gerais, um banco de projectos é uma base de dados na qual se encontram os perfis de todos os projectos que o Estado planeia realizar no âmbito de seus planos de desenvolvimento social, económico, cultural e territorial. Cada projecto é registado de forma idêntica, para que o banco de dados possa ser consultado sem o risco de perder um ou mais aspectos críticos do projecto.

Normalmente, todo projecto registado no BP inclui informações sobre a entidade que será responsável por sua execução, região, província, distrito, autarquia e até subdivisão distrital a que o projecto pertence; o tipo de cobertura do projecto (nacional, regional, local), o sector a que pertence e o orçamento estimado também são registados.

As informações que dão origem ao registo do projecto no sistema são normalmente consignadas no que se denomina ‘perfil do projecto’. É um documento que não só estabelece os parâmetros acima mencionados; inclui também uma revisão do projecto e dos indicadores de cobertura e / ou impacto que pretende modificar.

Nos países onde se aplica o conceito de ‘planeamento por resultados’, que consiste em vincular ou associar todas as acções previstas no plano de desenvolvimento a uma rubrica orçamentária, o perfil do projecto também inclui um código relacionado ao objectivo, linha de acção e componente do plano de desenvolvimento ao qual está vinculado. Isso permite, então, avaliar todas as rubricas orçamentárias que, por sua vez, são as linhas de acção do plano.

Como se pode deduzir do anterior, o Banco de Projectos de Investimento Público (BPIP) é geralmente um componente do Sistema Nacional de Investimento Público (SNIP) de um país e, portanto, é administrado pelo ministério responsável pela economia e finanças do país. No caso de haver dois ministérios, cada um lidando com uma dessas duas questões, o BPIN geralmente é deixado nas mãos do ministério responsável pela economia.

Em certos países, Colômbia ou Costa Rica são um exemplo, o BPIN inclui todos aqueles projectos que serão executados por entidades descentralizadas; caso contrário, essas entidades não poderão receber recursos que geralmente vêm de transferências do tesouro nacional ou regional. Isso significa que todas as entidades do Estado que fazem planeamento, independente do nível a que pertençam, devem formular seus planos com os mesmos critérios (e método) de resultados, associação entre linhas de acção e projectos. Na Colômbia, a lei orgânica de planeamento que foi mencionada anteriormente, rege tudo relacionado a este assunto e, portanto, todas as entidades regionais e locais devem realizar seus planos sob a mesma metodologia.

O ponto importante a destacar nesta secção é que, como parte do processo de formulação do PGTD, dos planos directores, e dos planos zonais, **deve emergir um portfólio de projectos** (de qualquer sector) de alta relevância para fins de obtenção ou materializando a visão de ordem territorial; esses projectos deverão ser submetidos ao Banco de Projectos de Investimento Público, a fim de serem inseridos nas operações orçamentárias de curto, médio e longo prazo do Estado. Para isso, o perfil e

registo de projecto deve conter a classificação deste enquanto a se pertencesse ao componente estrutural do PDOT (longo prazo - 15 anos), ou ao componente urbano ou rural (mediano prazo – 5 anos).

Sexta Parte – Instrumentos de Gestão Territorial

Nesta parte, o PGTD estabelece todas as situações em que serão aplicados os diferentes instrumentos de gestão territorial, como foi exposto na Secção 5.2 (pág. 53) deste relatório. Também desenvolve os parâmetros sob os quais cada um será aplicado, com base no que está estabelecido na lei de ordenamento do território e seus decretos regulamentares.

Sétima Parte – Custos e Programação de Execução dos Investimentos Públicos do Plano

Nesta parte, o PGTD desenvolve tudo o que diz respeito aos custos e programação de execução dos investimentos públicos de curto, médio e longo prazo do PDOT; o anterior, nos termos da lei orgânica do planeamento do desenvolvimento ou da lei orgânica do orçamento. Tal como no caso de Moçambique, cada vez que um governo é eleito, deve submeter à apreciação da Assembleia um plano de investimentos para o período total do governo (PQG), que deve estar directamente associado ao plano de desenvolvimento. Ou seja, não é possível investir recursos em programas e projectos que não resultaram do processo de planeamento.

Esse plano, além disso, deve ser dividido em planos anuais, e estar de acordo com os recursos financeiros que a administração terá em cada um dos períodos. Todos os anos, o governo deve apresentá-lo à Assembleia como parte do processo de aprovação do orçamento.

Os recursos atribuídos, por sua vez, devem obedecer a uma projecção de arrecadações e fontes que esteja de acordo com o quadro orçamentário de médio prazo, ou seja, os recursos com os quais a administração tem certeza de que terá de acordo com seus parâmetros de receitas, arrecadações, transferências e serviço da dívida.

Assim, o que se trata nesta parte do PGDT é garantir que os projectos de investimento público registados no Banco de Projectos serão financiados pela administração e depois serão incluídos no PQG. Isso pode ser facilmente alcançado por meio de duas operações:

1. Que a lei orgânica que rege o processo de planificação e orçamentação exige que os órgãos territoriais incluam todos os seus projectos no BPIN, classificando-os em longo, médio ou curto prazo.
2. Estabelecer a obrigação dos órgãos territoriais de incluir nos seus PQG e nos seus programas anuais (i) determinadas percentagens de investimento em projectos de longo, médio e curto prazo; (ii) uma certa distribuição aos diferentes sectores; por exemplo, para o desenvolvimento de moradias populares;

O que se pode concluir neste ponto é que um sistema de planeamento socioeconómico e territorial que inclui (i) componentes de longo e médio prazo, com processos diferenciados de formulação, revisão e aprovação; (ii) um processo de planeamento socioeconómico e territorial que resulte em projectos de investimento, os quais devem ser registados em um Banco de Projectos de Investimento Público; e (iii) um sistema orçamentário que obrigue entidades de todos os níveis de governo a executar recursos em programas e projectos cadastrados no BPIN, é o cenário ideal para garantir a construção da visão socioeconómica e territorial desejada pela sociedade. Com efeito, quando, por exemplo, um ministério da saúde está interessado em construir um hospital de primeira classe para uma determinada região, deve fazer este investimento tendo em conta os projectos hospitalares que foram definidos no âmbito provincial de ordenamento territorial e pelo planos de ordenamento territorial dos distritos nos quais este equipamento foi estabelecido; caberá ao ministério seleccionar qual desses projectos, que deverão estar cadastrados no BPIN, será escolhido para realizar a operação.

Outava Parte - Expediente Distrital

O Expediente Distrital (EXDI) é um sistema de informação distrital composto por documentos, mapas e informações georreferenciadas exigidas por lei para a formulação e aprovação dos planos distritais de ordenamento territorial. Funciona como um instrumento de análise da dinâmica territorial do Distrito, sobre a qual se pretende formular e materializar o Plano de Ordenamento do Território.

Seu principal objectivo é avaliar o desenvolvimento territorial do município por meio do monitoramento e avaliação das políticas, estratégias, programas e projectos estabelecidos no PDOT, planeados para curto, médio e longo prazo. A existência do EXDI é obrigatória para as diferentes revisões do PDOT.

A informação contida no EXDI é o resultado da depuração, classificação e análise da informação prestada pelos diferentes órgãos Distritais e entidades externas, bem como de outros actores da dinâmica territorial da jurisdição, a qual vem se processando por um equipamento humano destinado especificamente para isso.

O caso de Cali, na Colômbia¹⁰, permite um bom exemplo do conceito de arquivo distrital; diz asi:

Para que serve o Arquivo Municipal?

- Fornecer suporte institucional na tomada de decisões da administração pública.
- Avaliar o desenvolvimento do território, o impacto do POT e a concretização do Modelo de Zoneamento proposto.
- Acompanhar e avaliar os programas de execução e instrumentos de gestão estabelecidos pelo POT.
- Garantir a continuidade do processo de ordenamento do território e o acesso às informações por todos os agentes envolvidos.
- Constituem o arquivo técnico e histórico do desenvolvimento territorial do município.

Por que o Arquivo Municipal é importante?

É importante para as autoridades municipais, entidades competentes e público em geral, porque:

- Determine se as políticas, acções e objectivos no POT foram atendidos de forma satisfatória.
- Alerta sobre aqueles que não estão sendo executados e recomenda as acções necessárias para o seu efectivo cumprimento.
- Permite uma articulação mais efectiva entre o POT e o Plano de Desenvolvimento Municipal.

Quem é o responsável pela compilação do Expediente Distrital?

A Direcção de Planeamento Distrital, forma, conduz e promove este instrumento, por meio da análise de indicadores, com a participação e o comprometimento de suas organizações.

Como é construído o Expediente Municipal?

1. Revisão detalhada dos tópicos do POT. Refere-se à identificação de normas, directrizes, estudos, projectos e programas

¹⁰ Ao respeito, veja-se <https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/138000/expediente-municipal/>

2. Construção de indicadores. Refere-se à identificação de indicadores preliminares por tópico do POT. Inclui:
 - a. Coordenação de indicadores com as entidades competentes no desenvolvimento do território.
 - b. Disponibilização de dados pelas entidades ao Cadastro Municipal
3. Acompanhamento e avaliação da execução do PDOT e consolidação do modelo de gestão. Refere-se ao processamento de informações alfanuméricas e geográficas, geração de séries e elaboração de relatórios
4. 4. Elaboração de análises e relatórios. Refere-se ao desenvolvimento de análises, conclusões e recomendações com base nestas; e a publicação dos resultados.

Observação final

Las muitas cidades que adoptaram esta estrutura ou semelhante conseguiram fazer do PDOT um documento de alcance longo e curto ao mesmo tempo: um documento primário que cobre as principais questões distritais, que tendem a ser e permanecem relevante por longos períodos de tempo dada a sua condição estrutural; e um conjunto de documentos complementares ou subsidiários que, dado que podem ser afectados por situações temporárias, podem ser modificados separadamente e por via executiva, sem comprometer outras áreas ou questões que não tenham sido afectadas pela situação conjuntural, não muito menos o geral estrutura do PDOT.

Em outras palavras, isso permitiria um sistema onde as acções do Estado fossem limitadas ao mínimo necessário para cada caso, o que é altamente benéfico em um ambiente de escassos recursos humanos, tecnológicos e económicos.



Estação de serviço automotor na cidade de Sussundenga. © Arturo Samper (2014)

CAPÍTULO 6. ANÁLISE DE LACUNAS

As experiências internacionais mostram que um pacote ‘ideal’ de legislação sobre ordenamento do território, seria aquele que desenvolve um ‘sistema’ de elementos, normas e procedimentos que lhe regem. Consequentemente, as lacunas podem ser dois elementos: (i) elementos da visão legislativa ideal que não aparecem no pacote moçambicano; e (ii) elementos do pacote moçambicano que merecem ser revistos à luz dos conceitos que sustentam essa visão ideal. Esses dois elementos são abordados na primeira secção, chamada “particularidades do actual pacote legislativo”. Mais, como um complemento a isso, o consultor também inclui, numa segunda secção intitulada “outros aspectos da legislação moçambicana sobre ordenamento do território”, algumas lacunas adicionais que foram identificadas em outras análises feitas pelo consultor em Moçambique desde 2012.

Nas seguintes páginas, esses pontos são expostos.

6.1 PARTICULARIDADES DO ACTUAL PACOTE LEGISLATIVO

O consultor estruturou esta análise em torno das seis ‘dimensões’ nomeadas de forma ligeiramente diferente dos componentes ideais de um sistema de planeamento do ordenamento do território discutido no 0. É o caso, em particular, de (i) as questões ecológicas e culturais, que, como poderá ser visto, são tratadas de forma muito geral no pacote moçambicano e constituem, evidentemente, uma categoria de suprema importância; (ii) as questões relacionadas aos mecanismos de acção colectiva (isto é, social) nos processos de formulação, aprovação e implementação do planeamento do uso da terra; as quais também merecem uma regulamentação mais abrangente e profunda.

Isso também foi feito para destacar a necessidade de o planeamento do uso do solo ser concebido em torno da tríade de esferas que compreendem o conceito mais amplo de sustentabilidade (Figura 18 na página 149) e, é claro, o papel do que deveria ser uma ‘boa governação’ na matéria.

Portanto, as seis dimensões das análises deste Capítulo são:

1. **Dimensão jurídica, estrutura legal e filosofia do Estado.** Trata-se dos conceitos constitucionais e jurídicos que sustentam a intervenção e acção do Estado no âmbito do ordenamento territorial. Princípios sobre os quais o Estado formula o ordenamento territorial.
2. **Dimensão ecológica e cultural.** Todas as acções que a sociedade deve realizar para cuidar dos recursos naturais que seu território possui, utilizando-os com sabedoria e para o benefício comum; também, as acções para cuidar e fortalecer todos os elementos, paisagens, sistemas e expressões materiais e imateriais de sua cultura; suas formas de trabalhar a terra, de habitar áreas rurais e povoadas.
3. **Dimensão socioeconómica e financeira.** Compreende todos os instrumentos e mecanismos de mobilização de recursos fiscais e financeiros através do processo de transformação do território; bem como as disposições necessárias para uma justa retribuição ao território e a sociedade dos benefícios (a riqueza) disso.
4. **Dimensão de participação cidadã.** Todo o relativo aos papéis, responsabilidades, instrumentos e mecanismos para viabilizar, hacer efectiva, e garantir, a acção colectiva no processo de formulação, aprovação, implementação e monitoramento dos planos de ordenamento do território, seus programas e projectos de investimento.
5. **Dimensão administrativa e institucional.** Todos os aspectos relacionados com os papéis e responsabilidades das instituições delegadas para formular, aprovar e implementar o ordenamento

territorial; as directrizes estaduais para essas instituições para a operacionalização disso.

6. **Dimensão técnica.** Trata-se de todas as orientações e instruções sobre os elementos, funções, relações, hierarquias e outros, que deverão ser incluídos no desenho ou formulação da visão ou modelo de ‘ordem territorial’ a que a sociedade aspira, nos diferentes planos de ordenamento territorial.

Estas são as seguintes.

6.1.1 DIMENSÃO JURÍDICA, ESTRUTURA LEGAL E FILOSOFIA DO ESTADO

Introdução

Os aspectos jurídicos, de estrutura legal e filosóficos do Estado com relação ao ordenamento do território aparecem nas secções de objectivos e princípios dos quatro documentos estudados. Segue-se uma breve discussão de aqueles aspectos que mais chamaram a atenção do consultor e o motivo para isso.

Um pacote legislativo que começa com a regulamentação do ordenamento territorial em um nível eminentemente urbano

Como pode ser visto na Figura 15, o pacote legislativo de ordenamento territorial moçambicano começa com a promulgação do Regulamento do Solo Urbano em Dezembro de 2006. Segue, cinco meses mais tarde, a política de ordenamento do território, que dicta o quadro conceptual e de acção em termos de ordenamento do território para Moçambique; dois meses depois, a Lei de Ordenamento Territorial é promulgada; finalmente, um ano depois, o executivo expede a correspondente regulamentação.

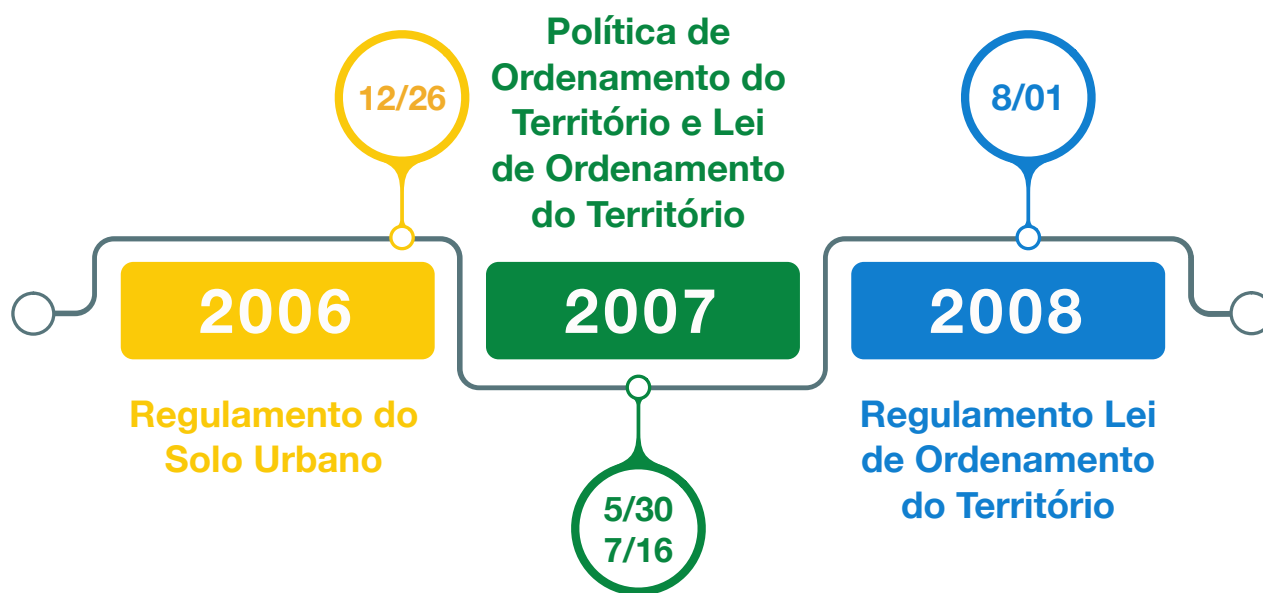


Figura 15. Momentos no tempo em que surgiram os instrumentos legislativos de ordenamento do território analisados neste estudo.

Em relação a este cenário, chama a atenção que o primeiro instrumento de ordenamento territorial a surgir (RSU) é o que regula uma das componentes ou unidades inferiores da ordem territorial do país, como são as cidades. Além disso, o RSU é para cidades que tenham sido declaradas autarquias pelo Estado, para as quais é necessário que atendam a determinadas condições de (i) desenvolvimento económico e social local; (ii) localização e população; (iii) infra-estrutura essencial; (iv) serviços básicos e equipamentos urbanos; (v) cultura e desportos; (vi) polícia e (vii) urbanização, habitação e constru-

ção. Ao se tornarem autarquias, conceda-lhes o poder de equipar-se com seus próprios órgãos representativos “que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízos dos interesses nacionais e da participação do Estado”.¹¹

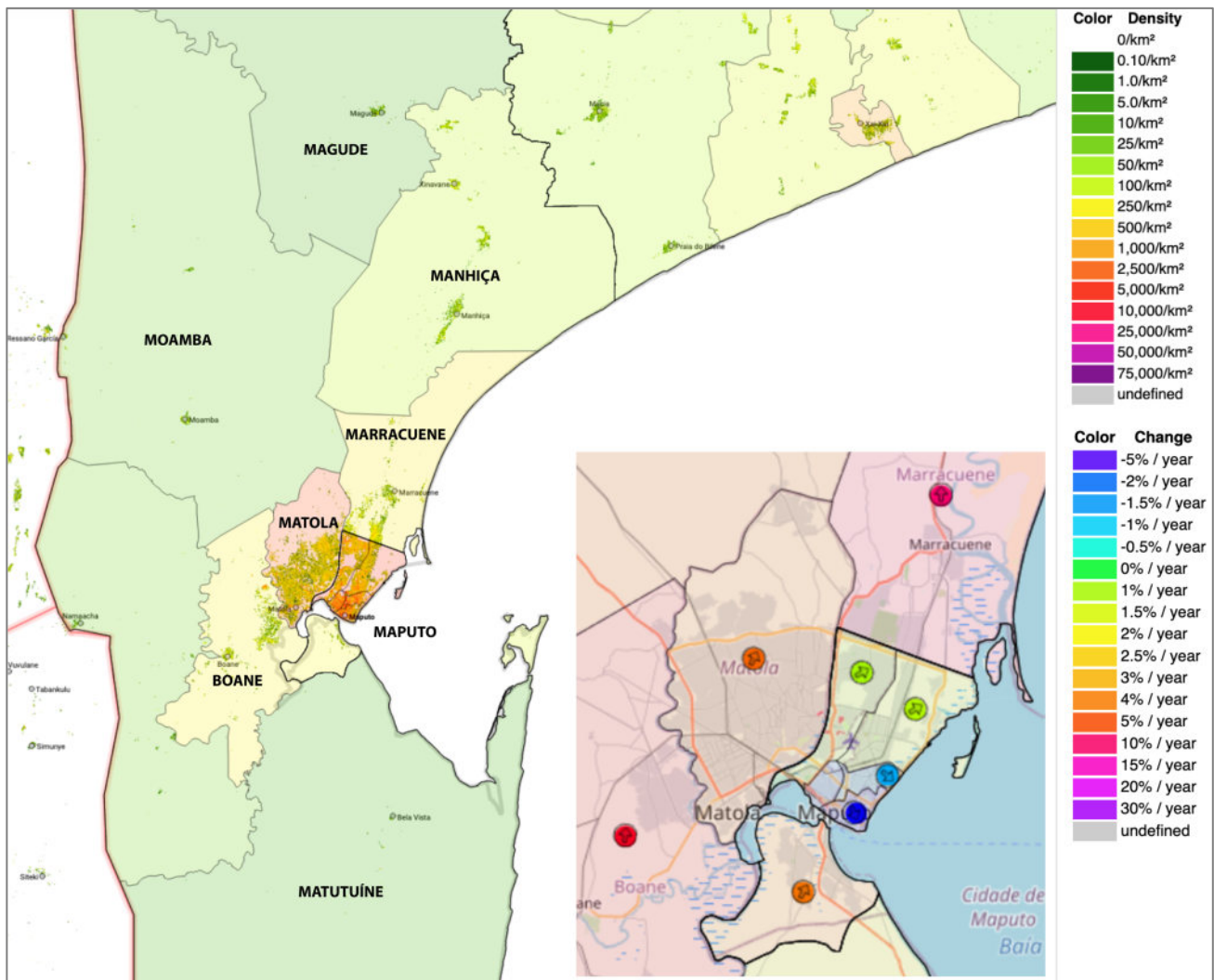


Figura 16. Assentamentos urbanos e densidades populacionais de Maputo e arredores, vistos no contexto das divisões administrativas da Província de Maputo. Detalhe: as taxas de crescimento populacional em 2018 nas autarquias de Maputo, Matola e distritos de Boane e Marracuene. Fonte: Thomas Brinkhoff, <https://citypopulation.de/en/mozambique>.

Mas ainda, ao observar algumas das autarquias moçambicanas, nota-se como a sua geografia se limita quase exclusivamente à área já urbana, seja formal ou informal; com o que se gera um isolamento entre a gestão do espaço urbano e a do território que o circunda. De facto, como pode ser visto na Figura 16, o espaço urbano da Autarquia de Maputo desdobrou-se completamente para a Autarquia da Matola e os distritos de Marracuene e Boane. Ainda mais, o espaço urbanizado da Matola já é maior que o de Maputo, e em breve estará fusionado com o espaço urbanizado de Marracuene. Outro processo semelhante ocorrerá ao sul, quando o espaço de Katembe se desenvolver e se formar uma conurbação com as áreas povoadas ao norte do distrito de Boane.

¹¹ Lei de Base das Autarquias. Capítulo I, Artigo nº 1, número 2.

A Figura 16 inclui também, na caixa, as taxas de crescimento populacional encontradas em 2018. Como pode ser visto, com excepção de Katembe, os distritos a norte da Cidade de Maputo estão a crescer ligeiramente (de 0 a 1,5%); os distritos ao sul estão em declínio acentuado. Mas, o Katembe, assim como os demais territórios que circundam a cidade, estão crescendo fortemente, com taxas que variam entre 4% e 10% ao ano. Porém, a maior parte do emprego formal e actividades económicas complementárias de carácter informal nessa metrópole encontram-se em Maputo. Isto cria um desequilíbrio fiscal em detrimento de Maputo, uma vez que não consegue obter recursos próprios para produzir o desenvolvimento e ordenamento territorial local fruto do trabalho e riqueza gerada em seu território. Para isso, Maputo tem de depender das transferências e acções sectoriais do nível central do Estado.

Esta situação de ‘confinamento administrativo’ vivida pelas autarquias em relação ao espaço regional e ao território que as circunda, sem dúvida torna mais complexa e remota a possibilidade de alcançar uma ‘ordem’ ou ‘equilíbrio’ territorial social, ecológica e economicamente sustentável. Isso ocorre porque as administrações dos distritos ao redor da cidade vão querer ‘competir’ entre si por recursos de transferência e fiscais. Assim, eles vão querer orientar seu desenvolvimento territorial sem necessariamente considerar os fenómenos de seus vizinhos. Além disso, eles não estarão interessados em questões críticas da relação cidade–região. Isto é especialmente importante em situações de grande escala como a região de influência de Maputo, Beira ou Chimoio, mas também em situações como as de Quelimane, que não consegue gerir um ordenamento territorial ideal para o delta do Rio Luala, porque os seus limites administrativos cobrem apenas a margem norte desse rio.

Por tanto, e voltando ao ponto desta secção, pareceria que teria sido conveniente, no momento de formular a Política e a Lei de Ordenamento Territorial alguns meses depois, que o Estado tivesse introduzido algum elemento para garantir que o ordenamento territorial do âmbito periurbano tinha que fazer parte dos planos de ordenamento territorial e de desenvolvimento socioeconómico das autarquias; seja, isto, por meio de mecanismos obrigatórios de colaboração entre jurisdições, ou da criação de órgãos hierárquicos superiores, como áreas metropolitanas ou distritos especiais, os quais podem ser vistos em muitas partes do mundo.

Ordenamento do território: é determinado pela acção sectorial do Estado ou, pelo contrário, determina a acção sectorial?

A Resolução 18 de 2007 de 30 de Maio (Política de Ordenamento Territorial) expressa o seguinte (Capítulo 2, Princípios fundamentais):

A política de Ordenamento Territorial estabelece que as actividades de ordenamento territorial sejam sempre executadas no quadro das políticas sectoriais, numa base consensual e por coordenação das suas acções e estratégias.

Respeito desse texto, o consultor tem duas apreciações:

1. O texto sugere que o ordenamento territorial é construído a partir da acção coordenada de várias instituições sectoriais no espaço. Sugere então que a ‘ordem territorial’ está sujeita a essa acção, que é um produto dela. O consultor considera, respeitosamente, que o conceito deve ser invertido: o território é a base fundamental para a acção das instituições e das pessoas. É a principal plataforma ecológica sobre a qual a sociedade constrói seu espaço. Uma plataforma que, ademais, já possui uma ordem, que se expressa nos diferentes sistemas que compõem o território natural (flora, fauna, água, solo, etc.), sua articulação, renovação e auto-organização. Uma plataforma que serve, então, para o Homem e a sociedade construir os seus espaços, esperançosamente respeitando esses sistemas e essa ordem.

Isso significa que os parâmetros de actuação das instituições em relação com o ordenamento territorial devem ser determinados antecipadamente e independentemente da acção destas. Com efeito, a acção das instituições e das pessoas deve ser aquela que está sujeita a um acto que a antecede, que é, neste caso, o acto de planeamento das transformações ecológica e socialmente viáveis do território.

Em suma, a ordem territorial vem, e suas transformações tem que ser planeadas, antes das acções das instituições. Isso tem precedente sobre a acção destas. Assim, as instituições sectoriais devem estar sujeitas e obrigadas a planejar seus investimentos com base nas directrizes de ordenamento territorial e uso do solo que lhes são dadas pelos instrumentos de planeamento. Instrumentos que devem ser formulados e aprovados antes da acção.

2. O texto parte da premissa de que as instituições do Estado actuarão no consenso e na coordenação. É um interesse louvável e claramente um dever das instituições. Contudo, isso não aparenta ser o caso.

Hierarquia confusa em relação aos quatro instrumentos legais de ordenamento territorial que foram analisados

A política de ordenamento do Território (Resolução 18 de 2007 de 30 de Maio) é aquela que ‘ordena’, ou de cuja iniciativa se determina, a necessidade de se criar uma legislação abrangente sobre o ordenamento do território. Isso é notório porque parece que a política governamental se consagra como o instrumento da hierarquia superior na matéria; quando, para dizer a verdade, o instrumento da hierarquia superior é a lei. Isto é importante porque, nos diferentes cenários de divisão de poderes (como o moçambicano), o que se define como política limita-se às orientações ou ao ‘roteiro’ que o governo seguirá durante o período em que uma administração eleita pela cidadania ocupará o poder executivo. O que precede, evidentemente, no quadro da hierarquia superior que é a Lei.

Porém, isto pode ser resolvido de duas formas:

1. Intitulando a Resolução 18 de 2007 de 30 de Maio com outro nome, que melhor reflecta a relação hierárquica entre leis e políticas executivas, sendo as primeiras de hierarquia superior. O documento poderia ser denominado ‘iniciativa’ ou ‘acto administrativo’ ou ‘proposta’ de ordenamento do território moçambicano, o que melhor descreve a função do executivo perante o legislativo, que é propor actos legislativos, sem necessariamente ter esses que resultar, idênticos ou ‘subsidiários’ ao acto administrativo que foi proposto à Assembleia.
2. Por sua importância sistémica, o documento de política que temos hoje, pode ser convertido num documento produzido pela Assembleia da República, diz-se uma Lei; isto significa que o Poder Executivo revoga a Resolução 18 de 2007 de 30 de Maio, e propõe à Assembleia a edição de uma ‘Lei Orgânica’ (ou Lei das Leis) de ordenamento territorial, ou seja, de uma hierarquia superior à Lei 19 de 2007, de 16 de Julho. O consultor considera este o caminho mais conveniente.

Existe na legislação moçambicana de ordenamento do território, ou pode ser determinado a partir dela, um ‘modelo’ para a formulação, aprovação e implementação do ordenamento do território?

A resposta óbvia é sim. Porém, a leitura do pacote legislativo permitiu ao consultor desenvolver o modelo ilustrado na Figura 17, o que busca especificar um pouco mais as características desse modelo, principalmente para quem não é especialista na política e na estrutura institucional do país. Logo deste trabalho, a resposta é que o modelo existe, mas não lograsse sua operacionalização.

Como se pode verificar na Figura, o pacote faz possível compreender o âmbito geográfico, os níveis de governo, os instrumentos de ordenamento do território, a sua vigência, as entidades responsáveis e os actos, e as entidades administrativas ou jurídicas que os promulgam. O consultor tentou, mas sem

sucesso, obter estatísticas sobre os planos efectivamente formulados e adoptados no cenário nacional.¹²

ÂMBITO GEOGRÁFICO	NÍVEIS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (RAMO EXECUTIVO)	INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	PERÍODO DE VALIDADE	QUANTIDADE	ENTIDADE RESPONSÁVEL PELA FORMULAÇÃO E GESTÃO	ACTO DE APROVAÇÃO
MACRO	NÍVEL NACIONAL Governo central	Plano nacional de desenvolvimento territorial (PNDT) Planos especiais de ordenamento territorial (PEOT)	? ?	? 2	Ministério da Terra e Ambiente Ministério da Terra e Ambiente	Lei da Assembleia da República Lei da Assembleia da República
MESO	Governo provincial	Plano provincial de desenvolvimento territorial (PPDT)	10 anos	?	Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente	Deliberação do Conselho Executivo Provincial
MICRO	NÍVEL LOCAL Governo distrital Posto administrativo Localidade	1. Plano de estrutura urbana (PEU) 2. Plano geral de urbanização (PGU) 3. Plano parcial de urbanização (PPU) 4. Plano de pormenor (PP)	10 anos ? ? ?	? ? ? ?	Direcção Municipal de Planeamento Urbano e Ambiente	Postura Municipal Deliberação do Conselho Municipal
INSTRUMENTO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL	Plano distrital de uso da terra (PDUT)		5 anos	?	Direcção Provincial de Desenvolvimento Territorial e Ambiente	Deliberação do Conselho Executivo Provincial

Figura 17. Modelo e instrumentos de gestão do ordenamento territorial nos diferentes âmbitos geográficos, níveis de administrativos em Moçambique. Fonte: elaboração do consultor.

De modo geral, esses factores interessantes se destacam:

1. Como em qualquer país, existem em Moçambique as áreas geográficas ‘macro’ (todo o território), ‘meso’ ou intermédia (territórios provinciais) e micro (territórios locais).
2. No nível de governo, existem apenas dois níveis, o nacional e o local.
3. O nível local é composto por:
 - a. Os órgãos provinciais cujo governo faz parte da administração central e é dirigido por um governador nomeado pelo Presidente da República; têm, as províncias, uma Assembleia de representantes eleitos pelos distritos eleitorais, cuja função é fiscalizar e aprovar as decisões e acções do governo provincial. No entanto, esse sistema foi modificado para permitir a eleição popular de governadores (o que já aconteceu em 2019), a partir de um mecanismo parlamentar em que o partido com maioria das cadeiras propõe um candidato que deverá ser aquele nomeado pelo Presidente da República. Neste novo cenário, o governo central reserva-se o direito de controlar determinadas questões (defesa, moeda, limites jurisdicionais, relações diplomáticas e outras), para as quais foi criada a figura do Secretário de Estado para cada província, que será seleccionado pelo Presidente da República.
 - b. Os órgãos distritais, totalmente dependentes do governo provincial, responsáveis pela administração das decisões do governo provincial. A partir de 2024, prevê-se também que a Constituição autorize também a eleição das Assembleias Distritais e a substituição no mecanismo de eleição dos Administradores (e os autarcas das cidades), o que se dará igualmente através da escolha de um representante do partido vencedor das eleições para a assembleia distrital.

¹² A este respeito, o consultor solicitou ao consultor nacional que procedesse a obter as informações. O referido consultor enviou comunicações a repartições públicas, as quais ainda não foram respondidas.

- c. As autarquias (de hoje), que, como já foi dito, constituem a forma mais abrangente de autogoverno local existente no país.
4. Apesar de não ter evidência concreta, com base em entrevistas a vários moçambicanos e na sua experiência de trabalho em Maputo, Quelimane, Beira, Dondo, Gondola, Chimoio, Manica e Sussundenga, o consultor acredita que os planos de ordenamento territorial nacional, provinciais e distritais não têm sido formulados; existem alguns planos especiais e planos de estrutura urbana em algumas autarquias, mas não em todas.
5. No caso de Maputo, o consultor apreciou por seu trabalho nos processos de atribuição de DUAT e atribuição de licenças de construção, factos como estes:
 - a. A cidade tem um plano de estrutura urbana;
 - b. Nem todos os distritos urbanos possuem planos gerais de urbanização. Katembe pareceria ser a excepção.
 - c. Existem alguns planos parciais, mas alguns não foram aprovados.
 - d. Existem planos de pormenor, decorrentes do processo de regularização dos assentamentos informais; porém, a administração municipal dispõe de muito poucos recursos para realizar estas tarefas com maior celeridade, dificultando assim muitos processos de regularização de DUAT; com isso, ademais, o potencial de aumento da arrecadação tributária permanece bloqueado.
 - e. A fragilidade na sistematização e gestão das informações em nível municipal impede a inserção no sistema de informações dos planos de ordenamento do território normalmente executados por consultores externos, sobre cujo trabalho também não é exercido o devido controle de qualidade; finalmente,
 - f. Conforme referido anteriormente, o processo de formulação, gestão da implementação, e avaliação dos planos de ordenamento do território da cidade, é efectuado por um departamento vinculado à direcção que gere o processo de atribuição e regularização dos DUAT; isso leva o departamento de planeamento urbano a ocupar quase todos os seus recursos humanos e tempo para a verificação e certidão dos usos do solo que é necessário como parte do processo de atribuição ou regularização de DUAT.

Esta breve análise do modelo de ordenamento territorial moçambicano mostra, por tanto, um quadro sombrio. O que existe é um processo fragmentado e incompleto, com muitas lacunas, muitas simplesmente resultado da inacção do aparato estatal em seus três níveis. Um cenário, também, em que o ordenamento territorial (que afinal está relacionado com o uso do solo que uma pessoa pode materializar no seu espaço) é eminentemente conjuntural, o que resulta como parte do processo de atribuição ou regularização de direitos de aproveitamento e uso; mas não como uma ordem territorial obtida da análises ‘desinteressadas’ ou desligadas da política local, dos objectivos de sustentabilidade ecológica e equidade socioeconómica que a Lei pretende aplicar em Moçambique.

Talvez, as reformas constitucionais acima mencionadas possam levar a um sistema mais ‘compacto’, directo, representativo e descentralizado da administração pública moçambicana, que redunde numa operacionalização mais efectiva dos propósitos louváveis da Lei. Isso é positivo e esperançoso.

Existe, de facto, o vínculo abrangente a que a lei se refere, desde os planos de ordenamento territorial no nível estadual mais alto até aqueles dos níveis estaduais mais baixos?

Pelo dito no ponto anterior, é claro que a existência de um vínculo integral desde os planos de ordenamento territorial do nível superior do Estado, aos de nível mais local, não tem ocorrido em Moçambique. Isso é ainda mais complicado pelo facto de que a mesma lei não condiciona a implementação de

planos de nível inferior à existência de planos de nível superior. (Artigo nº 7º do Decreto 23 de 2008 de 1º de Julho).

Do princípio da precaução

Diz a Política de Ordenamento no seu numeral 2, parágrafo b):

A elaboração, execução e alteração dos instrumentos de ordenamento territorial deve priorizar o estabelecimento de sistemas de prevenção de actos lesivos no ambiente, de modo a evitar a ocorrência de impactos ambientais negativos, significativos ou irreversíveis, independentemente da existência da certeza científica sobre a ocorrência de tais impactos.

Sugere-se adicionar imediatamente após o princípio declarado na literal b), o princípio de ‘adaptação às mudanças climáticas’ Ele mesmo poderia orar assim:

A formulação, implementação e modificação dos instrumentos de planeamento territorial devem ser feitas sob a premissa da análise de risco frente aos perigos naturais e adaptação às mudanças climáticas.

Isso significa que todos os tipos de uso e ocupação do solo que estão definidos em todos os instrumentos de ordenamento do território, têm que compreender as medidas necessárias para que os programas e projectos a serem desenvolvidos, incorporem todos os investimentos e acções para responder aos diferentes fenómenos naturais que podem ameaçar o território em um contexto de mudanças climáticas.

Do princípio de descentralização

Diz a Política de Ordenamento no seu numeral 2, parágrafo f):

As acções de ordenamento do território deverão ser executadas de forma descentralizada, para garantir o envolvimento das comunidades locais na gestão do seu território.

A expressão “acções de ordenamento” é confusa. Não se sabe se se refere (i) às acções que transformam o território, caso em que surge a preocupação com as grandes operações de infra-estrutura lideradas por órgãos de nível Nacional ou regional; ou (ii) a exigência de que todos os instrumentos de planeamento territorial (inclusive os de nível nacional e regional) sejam executados de maneira descentralizada.¹³

Do princípio de continuidade das acções de ordenamento

Diz a Política de Ordenamento no seu numeral 2, parágrafo j):

Reconhecendo o carácter permanente da actividade de ordenamento do território, a avaliação, revisão e actualização dos planos deverá acompanhar as mutações que operarem no ambiente, na população e no território.

As mutações no território ocorrem durante longos períodos de tempo. As acções humanas no território, especialmente em áreas de concentração populacional, ocorrem com muito mais rapidez e geralmente contribuem ao detrimento das condições naturais e ancestrais do território. Por tanto, vale afirmar como

¹³ A discussão sobre a questão da descentralização ao nível do pacote e apresentada posteriormente.

política que a actividade de ordenamento do território deve estar acompanhada das mutações que operam no meio ambiente e no território. Mas deve-se excluir mudanças populacionais como um factor a seguir. Em vez disso, a política deve ser a de estimular mudanças populacionais positivas, desestimular aquelas que são negativas, bem como processos socioeconómicos que melhor se adaptem a uma perspectiva territorial que parte dos grandes aspectos ecológicos e culturais do território.

Do objectivo de reduzir a pobreza

Diz a Política de Ordenamento no seu numeral 3.2, parágrafo a):

A política de Ordenamento do Território visa criar um quadro favorável que garanta que os novos investimentos resultem em benefícios directos para o investidor e para as comunidades locais, utilizando mecanismos de cooperação, sinergias e acções de complementaridade entre o sector empresarial e as comunidades locais, como previsto na legislação em vigor.

O consultor considera que esta abordagem do processo ou mecanismo para compartilhar os benefícios entre o investidor e as comunidades é muito simples, e um pouco inclinado para o benefício do sector privado. A única forma de garantir uma distribuição real e benéfica para as comunidades locais é utilizar mecanismos de redistribuição dos rendimentos e mais-valias geradas pelos investidores graças às acções e decisões do Estado, já discutidos extensivamente no 0 deste relatório. Isso deve estar explícito na política, que pode mencionar mecanismos como a distribuição equitativa de custos e benefícios, gestão associada, prevalência do interesse geral sobre o privado, entre outros. Agora, se a ‘legislação em vigor’ contém instrumentos e mecanismos como os mencionados, isso deveria ficar claramente expressado neste documento.

Do objectivo de fomentar o equilíbrio entre as zonas rurais e as zonas urbanas

Diz a Política de Ordenamento no seu numeral 3.2, parágrafo b):

Neste sentido é intenção desta Política que essas desigualdades sejam mitigadas através do processo do ordenamento do território, que deverá ser sempre desenvolvido e executado com a participação activa das comunidades locais, representadas segundo o respectivo estatuto o segundo outras formas previstas na legislação.

A política deveria ser mais detalhada neste aspecto da participação cidadã e comunitária.

Do objectivo de gestão de conflitos

Diz a Política de Ordenamento no seu numeral 3.2, parágrafo c):

A Política.... estabelecerá as bases para a resolução de conflitos que se podem manifestar entre os diversos utilizadores do espaço e dos recursos do país.

É uma secção muito geral. A questão é como. Também deveria dizer que será a legislação a qual estabelecerá as bases...

Do objectivo de calamidades naturais

As calamidades naturais não são um objectivo. O objectivo deve ser fazer o planeamento levando em consideração os riscos naturais no contexto das mudanças climáticas.

Do objectivo de assegurar a participação nas acções de ordenamento do território

Diz a Política de Ordenamento no seu numeral 3.2, parágrafo e):

A plena participação de todos os cidadãos e grupos de interesses na elaboração, alteração, revisão, execução, avaliação e monitorização dos instrumentos de ordenamento territorial constitui um princípio fundamental desta política.

Cabe ao Governo, promover, facilitar e apoiar as comunidades locais na identificação, definição e implementação dos instrumentos de ordenamento do seu território, através de uma capacitação progressiva das instituições intervenientes nesta área.

Os textos são muito gerais. Como foi exposto, a Política deveria citar os instrumentos de participação cidadã disponíveis para os diferentes processos de planeamento.

Do objectivo específico para o âmbito rural, de preservar o equilíbrio ecológico e o património e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais

Diz a Política de Ordenamento no seu numeral 3.3, parágrafo a):

A Política de Ordenamento do Território reconhece que todas as concessões de direitos de uso e aproveitamento da terra e outras licenças de utilização dos recursos naturais emitidas pelo Estado, são compatíveis com as condições ecológicas e com situação atual de ocupação do espaço.

O consultor sugere utilizar o conceito de ‘garantir’ em vez de ‘reconhecer’. Também diz a Política:

A utilização da terra e dos recursos naturais está sujeita às regras e normas previstas na legislação em vigor.

O consultor considera que a política deve ser a de definir as normas e regulamentos de ocupação e uso do solo visando orientar e compatibilizar a acção dos actores transformadores do território, especialmente evitando que sejam indesejáveis desde o ponto de vista dos sistemas naturais. Deve, também, citar a legislação em vigor.

Do objectivo específico para o âmbito rural, de conhecer e reflectir a realidade do país

Diz a Política de Ordenamento no seu numeral 3.3, parágrafo b):

Cabe aos órgãos de coordenação do ordenamento do território, responsabilidade de criar um sistema integrado de informação e sua disseminação a todos os intervenientes no processo ao público em geral, quer a nível rural, quer a nível urbano.

O consultor sugere indicar qual é a entidade responsável pela criação e manutenção deste sistema.

Dos objectivos específicos para o âmbito urbano

Diz a Política de Ordenamento no seu numeral 3.4:

No âmbito do ordenamento urbano, a Política de Ordenamento do Território promove estratégias de planeamento dos centros urbanos que privilegiem as actividades produtivas, serviços, o pleno emprego, a salubridade do meio, a integração espacial das funções residenciais, as actividades culturais e de lazer, o melhoramento das condições de vida nas zonas discriminadas em termos da sua qualidade ambiental, das suas carências em infra-estruturas e serviços e da sua baixa qualidade ambiental, residencial e localização periférica.

O consultor nota que a política ‘indica’ seus tópicos, objectivos, acções e outras operações; que a política ‘faz’, a política ‘promove’, a política ‘inclui’. Para o consultor, uma política é uma declaração

do que as instituições do governo devem fazer, promover e incluir. Por exemplo, em vez de afirmar

... no âmbito do ordenamento urbano a Política de Ordenamento do Território promove estratégias de planeamento...

o consultor crie que seria melhor afirmar que

... no âmbito urbano, é política do Estado que as instituições e organismos responsáveis pelo ordenamento do território promovam estratégias de ordenamento ...

Do objectivo específico para o âmbito urbano de integração e complementaridade entre as actividades urbanas e rurais para um equilibrado desenvolvimento socio-económico dos municípios nas suas áreas de influência territorial

A Política de Ordenamento Territorial, no seu Numeral 3.4, parágrafo f) diz que um dos objectivos no âmbito urbano e a

Integração e complementaridade entre as actividades urbanas e rurais para um equilibrado desenvolvimento socio-económico dos municípios nas suas áreas de influência territorial.

O consultor considera que já existe uma integração e complementaridade entre as actividades urbanas e rurais, só que esta reflecte, melhor, um **desequilíbrio** socioeconómico. Isso, infelizmente, é o resultado de diferentes círculos viciosos. O que não ocorre é que esses factores (integração, complementaridade e equilíbrio) sejam fruto de políticas expressas e bem definidas por parte do Estado. A política, então, deve ser a de conseguir um mecanismo que permita aos instrumentos públicos de ordenamento do território atingir seu objectivo, que é que integração, complementaridade e equilíbrio socioeconómico sejam virtuosos, e não viciosos.

Além disso, lembre-se da separação nítida que existe entre as autarquias e suas áreas de influência, onde não é possível um planeamento que favoreça a integração virtuosa e a complementaridade entre as actividades urbanas e rurais. A política neste ponto falha porque o quadro institucional não faz possível isso.

Da definição da gestão territorial na Lei de Ordenamento Territorial

A Lei de Ordenamento do Território diz, no seu Artigo nº 1:

*Sistema de gestão territorial: quadro geral do âmbito das intervenções no território, operacionalizado através dos **instrumentos de gestão territorial**, hierarquizado aos níveis nacional, provincial, distrital e municipal.*

O consultor acredita que pode haver um erro: não deveria ser **instrumentos de planeamento**? Agora, se de facto refere-se a instrumentos de gestão territorial, então deve incluir a definição de ‘gestão territorial’. Para o consultor, gestão territorial é refere-se a questão de como operacionalizar tudo aquilo que foi estabelecido ao nível dos planos de ordenamento territorial.

Dos princípios gerais listados no artigo 4 da Lei de Ordenamento Territorial

O citado artigo lista uma serie de princípios muito importantes; o consultor, com base no exposto na Secção 5.1 (pág. 41) deste relatório, sugere a inclusão dos seguintes princípios jurídicos fundamentais para a actuação das instituições e dos agentes sociais e económicos no processo de transformação fundiária: (i) Protecção da propriedade privada. (ii) A função social e ecológica da propriedade. (iii) Propriedade como um ‘conjunto de direitos e deveres’, versus ‘direito absoluto’. (iv) Eficiência vs. equidade: a necessidade de intervenção do governo no mercado de terras por meio do planeamento. (v) A prevalência do interesse geral sobre o indivíduo. (vi) Função pública de planeamento. (vii) A

distribuição equitativa dos custos e benefícios associados ao desenvolvimento e transformação da terra, por meio de mecanismos de acção associados. (viii) O exercício eficiente do “domínio supremo” (do latim ‘dominium eminens’): poder de extinguir o domínio de um indivíduo sobre uma propriedade para o cumprimento de fins públicos, compensando-o pelo facto. O poder de fazer isso por meios administrativos para cumprir a função social e ecológica da propriedade, bem como a função pública de planeamento. (ix) Extinção da propriedade, sem indemnização, por actos ilegais de urbanização e por imóveis vinculados a actos criminosos. (x) O direito do Estado de participar das mais-valias geradas sobre a propriedade graças à sua acção e / ou decisões.

Do princípio geral da lei que estabelece o dever de ordenar o território

A Lei de Ordenamento do Território diz, no seu Artigo nº 6, que:

1. Compete ao Estado e às Autarquias Locais promover, orientar, coordenar e monitorizar de forma articulada o ordenamento do território, no âmbito das suas atribuições e das competências dos respectivos órgãos, nos termos da presente Lei.

O consultor acredita que é importante incluir e destacar recursos culturais materiais e intangíveis, paisagens culturais, etc.

Da definição de desenvolvimento sustentável

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 1, parágrafo b):

b) Desenvolvimento sustentável: desenvolvimento baseado numa gestão ambiental que satisfaz as necessidades da geração presente sem comprometer o equilíbrio do ambiente e a possibilidade de as gerações futuras satisfazerem também as suas necessidades;

O consultor considera que a gestão não deve ser apenas sobre o meio ambiente. Deve tratar também do social, do humano e do económico. Em vez disso, a incorporação do desenvolvimento sustentável é proposta como “a materialização do equilíbrio necessário entre capital natural, capital humano e capital económico”. Onde a gestão do Estado deve estar orientada para operacionalizar esse equilíbrio em todas as acções e intervenções no território.

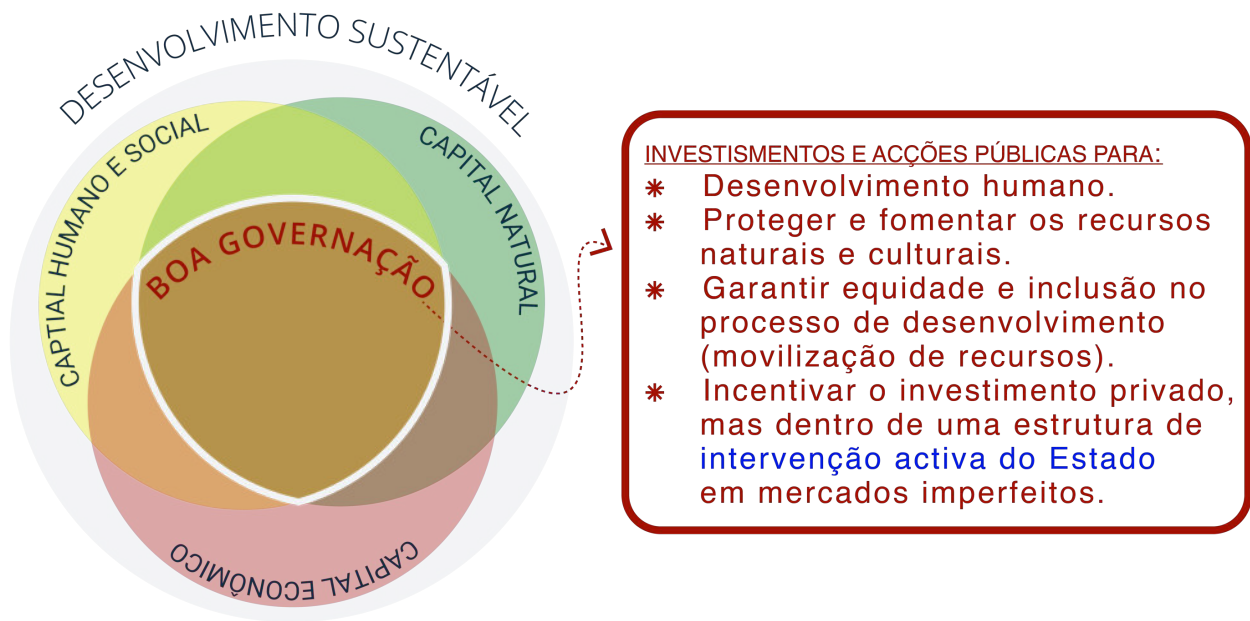


Figura 18. Conceito de desenvolvimento sustentável geralmente aceite internacionalmente.

Da definição de instrumentos de ordenamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 1, parágrafo 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;

O consultor considera que deve referir-se a elaborações reguladoras e normativas não só de uso, mas também de ocupação, parcelamento, compra, venda, financiamento, tributação e exercício dos direitos e deveres relativos ao domínio e / ou posse do espaço nacional, segundo o sistema de gestão territorial.

Da definição de ordenamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 1, parágrafo d):

Ordenamento territorial: conjunto de princípios, directivas 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;

O consultor sugere o seguinte texto:

*Ordenamento territorial: conjunto de princípios, directrizes e regras que visam garantir a organização do espaço nacional, **regional e local**, através de um processo dinâmico, contínuo, flexível e participativo na busca do equilíbrio entre **capital humano, capital social, capital natural e capital económico e material**, com vista à promoção do desenvolvimento sustentável;*

Da definição de planeamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 1, parágrafo e):

Planeamento 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;

O consultor sugere o seguinte texto:

*Planeamento territorial: processo **participativo** de elaboração dos planos **prográmas, e acções** que definem as formas espaciais da relação das pessoas com o seu meio físico e biológico, regulamentando os seus direitos e formas de uso, ocupação, **e aproveitamento económico** do espaço físico, **garantindo o cumprimento da função social e ecológica da propriedade;***

Da definição de plano de ordenamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 1, parágrafo f):

Plano de ordenamento territorial: documento estratégico, informativo e normativo, que tem como objectivo essencial a produção de espaços ou parcelas territoriais socialmente úteis, estabelecido com base nos princípios e nas directivas do ordenamento do território;

O consultor sugere o seguinte texto:

*Plano de ordenamento territorial: documento estratégico, informativo e normativo, que tem como objectivo essencial a produção de espaços ou parcelas territoriais **úteis em termos sociais, culturais, económicos e ecológicos**, estabelecido com base nos princípios e nas directivas do ordenamento do território;*

Dos objectivos dos planos gerais e / ou parciais de urbanização

O Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 44, estabelece uma série de objectivos que se buscam com a realização dos planos gerais e parciais de urbanização. Em seguida, o consultor só os objectivos que sugere modificar; o texto em cinza é o que contém o RLOT e os textos em vermelho são os sugeridos pelo consultor:

*b) **Responder** A evolução demográfica da população da autarquia local e os modelos de ocupação do espaço urbano correspondentes;*

*c) **As reservas de espaço para uso público; (Estabelecer as reservas de espaço para uso público e para bens públicos, bem como os mecanismos e procedimentos para obter-lhos como parte do processo de urbanização e / ou reurbanização)***

*f) **Estabelecer** As zonas urbanas a requalificar, **bem como os mecanismos de gestão e de financiamento para sua implementação**, dentro do princípio do respeito pela ocupação existente e da sua progressiva integração no tecido urbano planificado com infra-estruturas e serviços urbanos essenciais;*

*g) **A estrutura viária geral e local, incluindo os princípios de separação de sistemas de tráfego, onde e como aplicáveis; esses deverão seguir os parâmetros e / ou directrizes estabelecidas no plano de estrutura urbana.***

Dos objectivos da qualificação dos solos

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 48, parágrafo f), que:

Constitui objectivo da qualificação dos solos determinar a extensão e os limites das parcelas do território com regimes de uso específico ou que imponham restrições a outras actividades que não as especificamente previstas, a classificar como zonas de protecção, designadamente (entre outros):

e) Zonas de protecção parcial;

O consultor não conseguiu perceber bem o conceito de zonas de protecção parcial (tendo incluso lidos os documentos da Política e da Lei; só mais diante, no RSU). Por isso, sugere-se uma explicação profunda do conceito ao nível da Lei e do Regulamento desta.

Da declaração de interesse, necessidade ou utilidade pública no âmbito da expropriação para efeitos de ordenamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 69, parágrafo f):

A declaração indicada no número anterior é emitida pelo Governo, sob proposta dos órgãos competentes para aprovar os instrumentos de ordenamento territorial nos termos deste Regulamento, e deve ser publicada em Boletim da República.

Isso significa que o único órgão que pode emitir o acto de expropriação é o governo nacional de Moçambique? Sem ser jurista, o consultor acreditaria que no quadro de um modelo de descentralização e autonomia local (nomeadamente as autarquias), os órgãos locais deveriam poder decretar o interesse, necessidade ou utilidade pública de um imóvel para o cumprimento dos fins social e ecológica associada ao desenvolvimento territorial. Desde o ponto de vista do consultor, a situação onde só o governo nacional pode emitir esses actos, vai garantir que, na realidade, o instrumento não possa ser aplicado; isso, pelas grandes dificuldades operacionais que isso significa, sem levar em conta as implicações políticas.

Se isso e o caso, o consultor sugere delegar essa facultade nas autoridades locais, quando menos aquelas do nível autárquico.

Das Actividades nas zonas de protecção parcial

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no artigo 3:

- 1. Sem prejuízo de direitos adquiridos, nas áreas de protecção parcial não pode ser adquirido o direito de uso e aproveitamento da terra.*
- 2. Órgãos Locais do Estado e Autárquicos podem emitir licenças especiais para exercício de actividades determinadas nestas zonas, de acordo com as normas e regulamentos aplicáveis, estabelecendo para o efeito os respectivos prazos de validade.*
- 3. A emissão das licenças referidas no número anterior só pode ter lugar caso não haja objecção das entidades locais que superintendem na gestão das águas interiores e marítimas, estradas e linhas férreas nacionais, aviação civil, energia, defesa e ordem público, conforme for aplicável.*
- 4. Para efeitos do número anterior, os Órgãos Locais do Estado e Autárquicos devem solicitar parecer, que será dado num prazo não superior a 30 dias.*

Respeito do anterior, o consultor considera que ao invés de exigir a intervenção das entidades locais que fiscalizam a gestão das diferentes questões nas áreas de protecção parcial, o mecanismo de protecção deveria ser:

1. As entidades nacionais definem em termos claros os tipos de zonas de protecção parcial que podem existir no território nacional, as actividades que aí podem ser desenvolvidas e os termos em que devem ser desenvolvidas.
2. As entidades nacionais definem as áreas de protecção parcial de interesse nacional e fornecem informações geográficas sobre todas elas, a serem incorporadas nos planos de ordenamento territorial, bem como os Expedientes Distritais já expostos neste relatório.
3. As entidades provinciais definem as diferentes áreas de protecção parcial de todo o seu território. Devem incluir tanto as áreas definidas pelas entidades nacionais como as de interesse provincial. As mesmas entidades também fornecerão as informações geográficas de todos, a fim de serem incorporadas aos planos de zoneamento dos distritos de sua jurisdição, bem como os Expedientes Distritais já expostos neste relatório.
4. As entidades locais e municipais devem incorporar, nos seus planos de ordenamento do território, todas as áreas de protecção parcial (nacionais e provinciais) que cubram total ou parcialmente a sua jurisdição, bem como as de interesse local.
5. As entidades locais e municipais podem emitir licenças especiais para o exercício de actividades nestas áreas de protecção parcial, apenas quando incorporadas nos planos de ordenamento definidos na Lei.

Das modalidades de acesso a os direitos de uso e aproveitamento da terra

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 24, entre outras que:

4. Os ocupantes de boa-fé gozam de direito de preferência na atribuição de outro talhão ou parcela se, verificada a boa-fé e demais requisitos exigidos pelo inquérito se constatar que a utilização do solo urbano não é harmonizável com o plano.

Um estudo realizado pelo consultor (e outros) sob os auspícios da USAID SPEED+, determinou que a administração local (o caso de Maputo) simplesmente não tem capacidade para garantir o cumprimento deste direito de preferência. Os fluxos do processo, principalmente em papel, que se prestam ao manuseio; a limitada disponibilidade de recursos humanos treinados, e equipamentos; e outros fenómenos similares, gera uma grande desordem, principalmente no fluxo de solicitações de atribuição do cidadão comum.

Do deferimento da atribuição dos direitos de uso e aproveitamento da terra

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 25, entre outras que:

1. Os pedidos para a atribuição do direito de uso e aproveitamento da terra são feitos por requerimento do interessado, endereçado aos Órgãos Locais do Estado e Autárquicos competente, observando-se o disposto no artigo 40 do presente regulamento.

Embora todos os moçambicanos tenham o mesmo direito de acesso a lotes para desenvolver suas casas, a diferença de condições socioeconómicas torna mais difícil para algumas famílias o conseguir.

Adicionalmente, o facto de cada moçambicano ter de se dirigir individualmente ao Estado para obter o DUAT, acrescido do facto de o sistema não ter capacidade para gerir a lista de espera¹⁴ (nem para

¹⁴ A este respeito, ver o caso dos processos conhecidos como ‘aguardos’ que se encontram no Departamento de Plano

garantir o direito de preferência da pessoa trata do numeral 4 do artigo anterior) é o motor dos mecanismos ‘paralelos’ (quando não corrompidos) de atribuição e renovação de DUAT.

Por este motivo, é imprescindível separar o departamento e os agentes oficiais que processam a atribuição de DUAT, do processo que define os beneficiários e prioridades para a atribuição de DUATS. Diante dos mais fracos (mulheres chefes de família, famílias em pobreza absoluta), o Estado tem a responsabilidade de acompanhá-los, garantindo que o direito de acesso à terra seja cumprido nas mesmas condições de uma família com recursos amplos e melhor conhecimentos do processo.

Para se conseguir um acesso mais eficiente e equitativo ao solo urbano, propõe-se então que, assim como em outros sectores da economia, em que famílias mais desfavorecidas tem acesso aos serviços por meio de sistemas de subsídio, seja elaborado um sistema que permita a análise a situação; e estabelecer as famílias que teriam prioridade na concessão de DUAT. Este seria o que alimentaria / administraria a ‘fila de espera’ para que os mais pobres lograssem o acesso à terra.

Do acesso extraordinário á terra pelo Estado

Diz o artigo 30 do Regulamento do Solo Urbano:

1. Para implementação de projectos com relevância para os interesses nacionais, o governo pode, a título extraordinário e após consulta ao Órgão Local do Estado ou Autárquico reverter para o seu domínio directo os terrenos e expropriar as benfeitorias neles existentes.

2. A expropriação por utilidade pública dá lugar ao pagamento de uma justa indemnização a ser calculada com base nos critérios estabelecidos por lei.

A aquisição pública de propriedades privadas (benfeitorias) para reverter as terras ao Estado, é um processo que deve ser regulamentado com muito mais precisão. No cenário internacional, existem várias formas ou alternativas para que o objectivo do Estado seja alcançado em um determinado projecto, ainda sem a necessidade de recorrer ao processo de expropriação, o que pode ser oneroso economicamente, e / ou inviável politicamente para o Estado. Ao respeito, ver os instrumentos que foram explicados na Secção 5.2 (pág. 53) deste relatório.

6.1.2 DIMENSÃO ECOLÓGICA E CULTURAL

Conforme expresso no início deste capítulo, a dimensão ecológica e cultural se refere a todas as acções que a sociedade deve realizar para cuidar dos recursos naturais que seu território possui, utilizando-os com sabedoria e para o benefício comum; também, as acções para cuidar e fortalecer todos os elementos, paisagens, sistemas e expressões materiais e imateriais de sua cultura; suas formas de trabalhar a terra, de habitar áreas rurais e povoadas. Segue-se uma breve discussão de aqueles aspectos que mais chamaram a atenção do consultor e o motivo para isso.

Um dos aspectos que mais chamaram a atenção do consultor relativamente ao pacote de ordenamento do território moçambicano tem a ver com o facto de que este assunto recebe um tratamento muito leve. Efectivamente:

1. De um total de 12 secções da Política de Ordenamento Territorial, 31 artigos da Lei de Ordenamento do Território, 90 artigos do Regulamento da Lei e 52 do Regulamento do Solo Urbano

Urbano e no Departamento de Cadastro de Terras de Maputo.

(para um total de 185 apartados) a questão dos recursos naturais não aparece mais que 24 vezes, o que representa só um 13%.

2. Os apartados em que aparece são distribuídos apenas em 11 secções da Política de Ordenamento Territorial; uma da Lei de Ordenamento do Território; e duas do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território. Isso significa que, no Regulamento do Solo Urbano, o termo ‘recursos naturais’ não está presente.
3. No nível de títulos grandes de esses documentos (Títulos), o termo não está presente.
4. No nível dos títulos secundários (numerais da Política ou artigos da Lei e dos documentos legais), o termo está presente apenas 2 vezes: no numeral 3, secção 3.3 da Política de Ordenamento Territorial (que trata de objectivos), e no artigo 7 da Lei de Ordenamento do Território, que trata dos princípios gerais que a sustentam.
5. Além disso, aprecia-se que, em todos os casos, o termo ‘recursos naturais’ aparece em secções da Política, da Lei ou de seus regulamentos correspondentes a os temas de princípios fundamentais, objectivos, princípios gerais e disposições gerais.

O termo ‘recursos naturais aparece em 6 dos 38 artigos que o consultor comentou na Secção anterior deste Capítulo:

1. Secção 2 da Política de Ordenamento Territorial, parágrafo (j), que aparece na página 144.
2. Secção 3 da mesma Política, parágrafo 3.2 (c), que aparece na página 145.
3. Secção 3 da mesma Política, parágrafo 3.3 (a), que aparece na página 146.
4. Secção 3 da mesma Política, parágrafo 3.4, que aparece na página 146.
5. Artigo nº 1, parágrafo (b) do Regulamento de Ordenamento Territorial, que aparece na página 148.
6. Mesmo artigo, parágrafo (d), que aparece na página 149.

Finalmente, o consultor nota com muita surpresa que o termo ‘cultura’ ou ‘cultural’ aparece apenas em um título secundário da Política de Ordenamento Territorial (Numeral 3.4, parágrafo g).

A análise anterior permite concluir que, na realidade, o conceito de recursos naturais não é abordado no pacote legislativo como uma ‘categoria estrutural’, tão significativa como, por exemplo, a participação cidadã e comunitária, ou a tramitação dos planos de ordenamento territorial.

Portanto, é urgente repensar e desenvolver devidamente, na Política, Legislação e Regulamentos, tudo o que diz respeito ao tratamento dos recursos naturais e culturais no campo do planeamento, gestão, execução e monitoramento do ordenamento do território.

6.1.3 DIMENSÃO SOCIOECONÓMICA E FINANCEIRA

Introdução

Como exposto no início deste Capítulo, a dimensão socioeconómica e financeira do ordenamento territorial compreende todos os instrumentos e mecanismos de mobilização de recursos fiscais e financeiros através do processo de transformação do território; bem como as disposições necessárias para uma justa retribuição ao território e a sociedade dos benefícios (a riqueza) que brindam seus recursos e sua acção.

Tal como no caso da dimensão ecológica e cultural, chamou a atenção do consultor o facto da dimensão socioeconómica e financeira do ordenamento do território ter tido um desenvolvimento tão ligeiro na legislação estudada. O factor determinante para que o processo de transformação do território seja

eficaz e eficiente, **mas também equitativo**, é, sem dúvida, a questão de como financiá-lo. Além disso, no caso da economia fundiária e imobiliária, como mostra a Secção 5.1.3 (pág. 45), o esforço social envolvido na transformação da terra para fins urbanos ou na sua requalificação (representado na acção do Estado), gera enormes riquezas, uma parte das quais deve poder ser usada para financiá-lo.

Em cenários em que ocorre o acima exposto, os estudos económicos de todas as orientações (clássica, liberal, estrutural, etc.) tendem a concordar que isso contribui para ‘tornar mais económica a economia’. Isso significa que os níveis de especulação (o que não significa obter uma renda justa) são notavelmente reduzidos, tornando mais viável o acesso de todos os membros da sociedade à infra-estrutura, aos bens e serviços públicos, ou seja, ao espaço formal.

Um dos benefícios mais valiosos quando o desenvolvimento é financiado pela contribuição dos beneficiários, é que os cidadãos se sentem ‘donos’ ou ‘doentes’ do bem público criado. Isso é muito importante, pois leva o público a se interessar mais por factores como custo, quem vai realizar as obras, fiscalizá-las para evitar actos de corrupção, cuidá-las e, talvez o mais importante, controlar politicamente os gestores eleitos para os órgãos que tomam as decisões sobre o que, quando, como e onde desenvolver. Em outras palavras, desenvolver o território com recursos provenientes de contribuições de seus beneficiários é um mecanismo de criação de cidadania no sentido mais amplo do termo: sujeitos económicos e políticos activos e participantes de seu próprio desenvolvimento.

Ao contrário, em países onde o esforço económico de desenvolvimento da terra provém do tesouro nacional (e de sua capacidade de crédito), ou de processos mistos criados baixo a legislação (como parcerias público-privadas) ocorrem situações como estes:

1. Os cidadãos percebem o desenvolvimento (especialmente infra-estrutura, espaço público e bens públicos, equipamentos e serviços sociais) como elementos que o Estado lhes deve dar, como ‘presentes’. O conceito de ‘dono’ ou ‘doente’ dos bens públicos criados desaparece, e com ele, uma grande parte do que significa ‘cidadania’.
2. Uma desigualdade se configura: o número total de contribuintes do Estado (ou seja, todos os cidadãos) está pagando a conta da implementação dos bens e serviços que atendem apenas a uma pequena população.
3. O processo passa a estar sujeito a modelos de retorno financeiro, mais que a modelos de retorno social. Por tanto, o preço que a cidadania paga ao final pelo bem ou serviço, contém uma série de ‘custos de transacção’ extremamente elevados, pois os recursos vêm de agentes financeiros privados, que só os contribuirão, se suas taxas internas de retorno forem superiores a outras que poderiam ser obtidas em outros mercados financeiros globais (custo de oportunidade).
4. Na medida em que não existe uma relação mais directa, mais estreita e mais forte entre as contribuições relativas à propriedade e os bens e serviços que o Estado oferece em troca por eles, as mais-valias geradas pela acção pública não só deixam de ser recebidas pelo Estado; quando ficam no bolso dos proprietários e / ou investidores monetários, a propriedade passa a adquirir um valor excessivamente superior ao valor económico real, o que se reflecte em preços que deixam de fora um grande número de pessoas que não podem pagar eles. Em palavras simples, cria-se um âmbito económico especulativo. O exposto, como se não bastasse, deixa a essa população a única possibilidade de recorrer às formas económicas e produtivas informais.

Por razões como as indicadas, na opinião do consultor o sucesso de um pacote legislativo para o ordenamento do território depende de quão robustos e explícitos, na legislação, são os diferentes mecanismos de que o Estado dispõe para financiar a urbanização. O quanto revelam a função social e ecológica da propriedade, por meio de mecanismos e instrumentos como os discutidos na Secção 5.2 (pág. 53) deste relatório. Porque, do contrário, os documentos legislativos passarão a configurar quadros áridos,

tecnocráticos, distantes dos processos socioeconómicos que devem ser estruturados, e que são a única forma de conseguir a implementação do ordenamento territorial visionado no território físico, e na mente dos contribuintes.

O consultor também analisou a presença de instrumentos financeiros e de mobilização de recursos, como os mencionados na Secção 5.3 (pág78), dentro do pacote legislativo para o planeamento do uso da terra.

A este respeito, foi encontrado o seguinte:

1. As secções ou artigos do pacote legislativo de ordenamento territorial em que constem conceitos ou instrumentos relacionados com a matéria, somam 17, ou seja, 9% dos 185 que constituem o pacote.
2. Destes 17, 8 correspondem a secções ou artigos já comentados na neste capítulo. Estes são:
 - a. Secção 2, parágrafo (j) da Política de Ordenamento Territorial (pág. 144).
 - b. Secção 3, parágrafo 3.2 (a) da mesma política (pág. 145).
 - c. Secção 3, parágrafo 3.4 da mesma política (pág. 146).
 - d. Secção 3, parágrafo 3.4 (f) da mesma política (pág. 147).
 - e. Artigo nº 1º, parágrafo (b), do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território (pág. 148).
 - f. Artigo nº 69, parágrafo (f) do mesmo regulamento (pág. 151).
 - g. Artigo nº 3 do Regulamento do Solo Urbano (pág. 151)
 - h. Artigo nº 30 do mesmo regulamento (pág. 153).

Em relação aos restantes 9 artigos, dos 17 que legislam sobre esta dimensão, o consultor encontrou o seguinte:

Do programa de investimentos

Diz a Política de Ordenamento Territorial, na sua Secção 4.6

A materialização desta política e da sua lei e respectiva regulamentação necessita de um programa de investimentos que cubra todas as acções previstas na sua estratégia de implementação.

Não está claro o que se entende por um programa de investimento que cubra as acções previstas na sua estratégia de implementação (que, deduz o consultor, se refere à implementação da política):

1. Se se referir ao programa de investimentos com o objectivo de operacionalizar a política de ordenamento do território ao nível das instituições do Estado a todos os níveis (capital humano, recursos materiais, adequação da administração em termos institucionais, etc.). Ou,
2. Se se referir exclusivamente ao programa de investimentos que resultaria da formulação do Plano Nacional de Ordenamento do Território, e os planos especiais de ordenamento do território, da responsabilidade da esfera central. Ou,
3. Se se referir ao acima mais os programas de investimento que resultariam dos planos provinciais, distritais e autárquicos de uso da terra.

Em qualquer um desses três casos, o consultor acredita que isso não tenha sido feito até o momento.

Por último, como se depreende do texto, este artigo não aborda elementos adicionais que, teoricamente, deveriam estar presentes em um modelo abrangente de investimento, tais como: fontes e mecanismos

de geração de recursos monetários e / ou em espécie para implementação; regras e procedimentos para as contribuições dos diferentes níveis do Estado aos seus planos de ordenamento do território; e outros.

Da expropriação nos processos relativos ao ordenamento territorial

A expropriação (com indemnização) é um instrumento de valor singular para efeitos da gestão do Estado no ordenamento e desenvolvimento territorial, incluindo a mobilização de recursos e a aplicação dos princípios da função social e ecológica da propriedade.

Em países onde a lei estabeleceu instrumentos de gestão, como os mencionados na Secção 5.2 deste relatório (França, Canadá, EUA, Brasil, Argentina, Coreia, Japão, Colômbia, Itália, Espanha e muitos mais), a expropriação evoluiu em tal forma de os cidadãos compreenderem que não se trata de uma figura ‘draconiana’; ao contrário, a cidadania a compreendido que é um mecanismo que contribui efectivamente para aspectos tais como (i) a geração de recursos económicos para o desenvolvimento territorial; (ii) estimular acordos entre proprietários para a realização de acções urbanas em parceria e não individualmente, o que é mais económico e estratégico; (iii) demonstrar às pessoas que sua aplicação não acarreta prejuízo patrimonial, mas, pelo contrário, pode ser igual ou mais benéfica do que seria o desempenho de seus activos no mercado aberto; e muitos outros benefícios semelhantes.¹⁵

Conforme mencionado na Secção 5.1.7 (pág. 47) deste relatório, a expropriação deve ser entendida como um processo de negociação com a pessoa física, que se compõe de várias fases da acção do Estado; essas vão desde mecanismos simples, como a alienação voluntária, até os mais complexos, ou seja, a execução do acto de expropriação pelo Estado (sujeito, é claro, a um teste de validade ou nulidade nos tribunais judiciais). Conforme no já mencionado, o processo inclui fases ou mecanismos como venda compulsória em hasta pública e expropriação ‘de ofício’, ou seja, aquela em que se consuma o acto de expropriação imediatamente após ser declarado pelo Estado (que, em tudo casso, pode ser réu em juízo e em qualquer caso, deve ser executado com todos os rigores associados à compensação).

No pacote estudado, a questão da expropriação é tratada no artigo 20 da Lei de Ordenamento do Território, os artigos 2 e 68 até 71 do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, e os artigos 30, 33 e 39 do Regulamento do Solo Urbano; ou seja, 9 artigos, que representam 5% dos artigos do pacote estudado.

Os textos desses artigos abordam os seguintes tópicos:

1. LOT - Artigo nº 20. Trata do processo de expropriação e estabelece a possibilidade de aplica-lha em casos de interesse público, necessidade ou utilidade; situações que, sempre, ensejam o pagamento de uma justa indemnização.
2. RLOT - Artigo nº 46. Fala dos objectivos do plano de execução, entre os quais encontrasse definir as expropriações a serem executadas.
3. RLOT - Artigo nº 68. Regulamenta as situações para aplicação da expropriação por interesse, necessidade ou utilidade pública.

¹⁵ Na Colômbia, além disso, a lei deixou bem claro que para os ‘urbanizadores piratas’ como são conhecidos lá (pessoas que induzem conscientemente processos de invasão de terras não urbanizadas, em busca de gerar direitos de posse que significam altos custos para o Estado), é possível aplicar a expropriação sem indemnização, criando um verdadeiro desincentivo a estas e outras práticas fraudulentas.

4. RLOT - Artigo nº 69. Estabelece os procedimentos para a emissão da declaração do acto de expropriação de interesse, necessidade ou utilidade pública.
5. RLOT - Artigo nº 70. Estabelece o conceito, situações e condições para a consumação do acto de expropriação.
6. RLOT - Artigo nº 71. Autoriza a aplicação do direito de preferência do Estado nas transferências a título oneroso de edifícios localizados em áreas com planos de execução programados; também estabelece a necessidade de incluir a proposta da indemnização no acto de expropriação.
7. RSU - Artigo nº 30. Define as condições gerais de acesso extraordinário à terra pelo Estado central para projectos de interesse nacional.
8. RSU - Artigo nº 33. Reitera o direito dos proprietários de imóveis à indemnização em caso de expropriação por utilidade pública.
9. RSU - artigo 39 – Regulamenta as condições de aplicação de expropriação, com indemnização, por necessidade, utilidade ou interesse público de iniciativa dos órgãos locais e autarquias.

Após a leitura desses artigos e levando em consideração o contexto internacional já exposto, surgem as seguintes impressões:

1. A legislação desenvolve a questão da expropriação de forma muito mais detalhada do que as questões relacionadas às dimensões ecológico-cultural e económico-financeira (nos aspectos que são diferentes desta).
2. São claras as condições gerais em que a expropriação pode ser efectuada no quadro de ordenamento territorial do país; sobretudo, os parâmetros sob os quais pode ser aplicada pelos diversos órgãos do Estado.
3. Nota-se, de forma muito positiva, que o Estado moçambicano tem o conceito de direito preferencial na sua legislação; entretanto, as possibilidades de exercício desse direito (áreas com planos de execução programados) permanecem muito limitadas. O direito de preferência é um instrumento muito valioso para todos os tipos de situações. Por exemplo, serve para ser exercido em empreendimentos futuros em que o Estado pretenda actuar, sem necessariamente gerar uma expectativa de enriquecimento especulativo das propriedades da zona futura; o Estado estabelece o preço comercial do bem antes da declaração do direito de preferência, que servirá de base para o cálculo do preço justo a pagar quando o titular do direito decidir colocar aquele bem no mercado, especialmente se for antes que a intervenção planejada seja realizada.

Portanto, o consultor recomendaria estudar a possibilidade de a Lei introduzir o conceito de progressão no processo de expropriação, criando instrumentos como a transmissão obrigatória em leilão público para programas de gestão associados; expropriação administrativa com efeitos imediatos (sujeita ao processo judiciário ex-post); expropriação a favor de terceiros no âmbito de programas de gestão associada nos quais o Estado participe; e a expropriação, sem compensação, por actos criminosos e fraudulentos que visem a geração de direitos possessórios onde eles não deveriam existir.

Do prazo para início de obras

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 36

1. O direito de uso e aproveitamento da terra extingue-se se o seu titular não iniciar, no prazo para o efeito fixado, as obras indispensáveis à utilização do terreno para o fim a que se destina.

Apesar deste artigo ter sido declarado inconstitucional, o consultor (e outros) produziram uma análise que continua a ser útil para efeitos de arrecadação de mais recursos fiscais da não materialização dos direitos de construção concedidos pelo Estado em DUAT¹⁶. A análise diz assim:

A lei de terras prevê para a autorização provisória/título provisório de DUAT, a duração máxima de cinco anos para as pessoas nacionais e de dois anos para as pessoas estrangeiras. (Artigo 10 e 11, da Lei de terras, aprovada pela Lei 19/97 de 01 de Outubro)

Destacar que a autorização definitiva/título definitivo para fins de actividades económicas esta sujeito a um prazo máximo de 50 anos, renovável por igual período a pedido do interessado. (Artigo 17, da Lei de terras, aprovada pela Lei 19/97, de 01 de Outubro)

Portanto, é proposto a introdução de novo conceito de ‘prorrogação’ de DUAT, onde o titular do direito irrevogável, deverá pagar uma taxa sobre o terreno que não tem construídas as benfeitorias, até o momento em que estas sejam construídas.

Também á uma outra opção para o caso de DUAT para habitação para uma pessoa nascida em Moçambique:

*Se o direito de uso e aproveitamento de habitação para um cidadão moçambicano é irrevogável, pode-se considerar que a concessão desse direito pelo Estado é definitiva. Portanto, para esse caso, pode-se argumentar que, uma vez concedida, equivale a um título definitivo de uso e aproveitamento, **que deve, portanto, poder ser negociado no mercado**. Nesse caso, não deve haver a exigência de prorrogação do direito, que é definitivo por ser irrevogável.*

O que antecede não impede, evidentemente, a aplicação de formas de aquisição de direitos de construção pelo Estado, incluindo a expropriação.

Além disso, a concessão do direito não significa que o beneficiário esteja isento do pagamento do imposto pelo direito recebido, que não só deve ser pago na forma de taxa de processamento (como é o caso hoje), mas deve ser permanente, mesmo depois de construída a casa.

Efectivamente, o direito não se extingue no momento de ser materializado. Está apenas transformado, convertido em um direito real ; portanto, o Estado também tem o direito de receber uma tributação por ele.

O acima é suportado pelo facto de, em Moçambique, o direito de construir e a propriedade serem dois elementos independentes.

Há uma vantagem adicional em considerar que o DUAT outorgado para habitação é definitivo, uma vez que não pode ser revogado. É o facto de o beneficiário do direito não ter que regressar ao município uma vez que as benfeitorias tenham sido construídas para receber o título definitivo de DUAT. Esta

¹⁶ Samper, Arturo. Rose, Ian M. Narotam, Stelia. *Governo Municipal: Transparente, Ágil e Eficiente. Recomendações para facilitar e simplificar o acesso à terra, obter título de propriedade, e obter licenças de construção em Maputo. Publicado pela USAID no Quadro do programa SPEED+. Maputo, 2020.*

situação eliminaria essa etapa crítica, que muitas vezes não é cumprida pelas pessoas, e contribui notoriamente a o mercado informal de DUAT; também permitiria formalizar o certificado de DUAT (supostamente provisório) na Conservatória de Registo da Propriedade; isso, por sua vez, geraria um maior volume de registos, o que resultaria em maiores receitas para o tesouro público.

Outros instrumentos económicos e financeiros que poderiam ser introduzidos no pacote

Com tudo e que o pacote de ordenamento territorial oferece uma boa aproximação a questão da expropriação, bem como a inclusão do direito de preferência, o consultor considera que a abordagem da dimensão socioeconómica e financeira no pacote é fraca, e que muitas oportunidades estão deixando de ser aproveitadas. Portanto, sugeriria incluir elementos já discutidos neste relatório, especialmente os seguintes:

1. Perímetro urbano.
2. Sociedades ou empresas urbanísticas do Estado.
3. Regime de atribuições ou cedências obrigatórias do solo para espaço e bens públicos nos processos de urbanização e / ou requalificação.
4. Coeficiente básico de edificabilidade, bem como outorgamento oneroso do direito de construir acima do direito básico.
5. Transferência (e bolsa) de direitos adicionais de urbanização ou construção.
6. Reajuste de terras ou reparcelação.
7. Grandes operações urbanas ou consórcios imobiliários.
8. Programas de requalificação urbana.
9. Declaração de desenvolvimento prioritário ou desenvolvimento diferido (para terras em áreas periurbanas), e de construção prioritária (para terras em áreas urbanizadas).
10. Fundos de desenvolvimento territorial.
11. Imposto (fortalecido) a os bens imóveis.
12. Sobretaxa para lotes ou propriedades ociosas.
13. Taxas fortalecidas de urbanização.
14. Mecanismo de contribuição de melhorias ou valorização.
15. Mecanismo de participação do Estado nas mais-valias.
16. Observatório do mercado fundiário e de bens imóveis.

6.1.4 DIMENSÃO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Introdução

Como foi exposto ao início deste Capítulo, a dimensão de participação cidadã no processo de ordenamento territorial compreende todo o relativo aos papéis, responsabilidades, instrumentos e mecanismos para viabilizar, hacer efectiva, e garantir, a acção colectiva no processo de formulação, aprovação, implementação e monitoramento dos planos de ordenamento do território, seus programas e projectos de investimento.

Obviamente, em um cenário em que os mecanismos e instrumentos da dimensão socioeconómica e financeira, acima expostos, sejam efectivamente implementados, muitos objectivos eminentemente sociais serão cumpridos; pois, em última instância, significarão um maior e melhor acesso de todos os membros da sociedade a um espaço mais formal, representado em mais e melhores espaços, bens e

serviços públicos. Uma melhor qualidade de vida, um melhor desenvolvimento humano, especialmente nos grupos sociais mais desfavorecidos.

Portanto, nesta secção, o consultor tratará principalmente daqueles elementos que ainda precisam ser contemplados para uma verdadeira realização do objectivo final do Estado como agente representativo de toda a sociedade; é, obviamente, o processo de consulta e participação do cidadão na tomada de decisões relacionadas à formulação, aprovação, implementação e avaliação de planos de planeamento do uso da terra.

Conforme já declarado na Secção 5.4 (pág. 91) deste documento, as comunidades e organizações sociais que as representam devem ser parte integrante do processo. Isso inclui tudo relacionado a (i) a realização da visão territorial; (ii) colocar a técnica de planeamento a serviço das comunidades e não o contrário; e (iii) para a realização e exercício de uma boa governação no planeamento do ordenamento do território.

Afirmou-se também que, pela sua importância, a questão da participação cidadã deve ter o mesmo nível de categoria que a questão, por exemplo, do acesso à terra, ou do ordenamento do território, ou do financiamento do Estado. Isso significa que o tema da participação deve ter seu próprio pacote legislativo abrangente e detalhado.

O consultor, conforme afirmado, não está familiarizado com a legislação moçambicana sobre participação cidadã e democracia representativa. Alguns, ou todos, os conceitos explicados nesta secção podem já estar presentes na referida legislação. No entanto, se essas leis e conceitos existem, e se determinam parâmetros e procedimentos para a participação cidadã na tomada de decisões públicas, isso não se reflecte nos instrumentos do pacote legislativo do OT estudados. É feita referência (particularmente no caso de planos de pormenor) à realização de um processo participativo. Portanto, nesta secção o consultor aprofunda-se um pouco mais sobre o alcance que a questão da participação cidadã exhibe no pacote legislativo estudado.

Aspectos ou elementos abordados em artigos que já foram comentados

A questão da participação do cidadão é abordada em 25 artigos do pacote legislativo estudado, os quais representam 15% do articulado. 7 no nível da Política de Gestão de Terras; 2 ao nível da Lei de Ordenamento do Território; 10 no nível de regulamentação da referida lei, e 6 no nível do Regulamento do Solo Urbano.

Desses 25 artigos: 9 não geraram comentários do consultor, e 3 já foram comentados:

1. POT - Artigo nº 3.2 (c). Que é sobre a gestão de conflitos (pág. 145).
2. POT - Artigo nº 3.2 (e). Define o objectivo específico de garantir a participação nas acções de ordenamento do território (pág. 145).
3. RLOT - Artigo nº 1 (e). Define o planeamento territorial (pág. 149).

Portanto, abaixo estão os 9 artigos sobre os quais o consultor fez comentários.

Do princípio fundamental da participação

Diz a Política de Ordenamento Territorial, no seu numeral 2, parágrafo (d)

As dinâmicas das transformações socioeconómicas e culturais das comunidades locais e qualquer intervenção nas suas normas de aproveitamento deverão ser compreendidas e respeitadas, assegurando a participação das comunidades abrangidas em todas as fases do processo de elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial.

O consultor julga que essa afirmação justifica a fusão, em um único processo, dos processos de inquérito e de plano de pormenor, os quais ocorrem separadamente conforme o RSU.

Do princípio fundamental da concentração

Diz a Política de Ordenamento Territorial, no seu numeral 2, parágrafo (f), que de facto deveria ser parágrafo (e) seguindo a ordem alfabética:

*É através da **concentração** dos diversos interesses sectoriais que se definem as estratégias comuns e se concretizam os planos de ordenamento do território de modo a promover o desenvolvimento socio-económico do país, de uma forma sustentável.*

Essa concertação será referenciada aos interesses directos dos habitantes de cada área ou região a ordenar e a planificar, tendo em atenção a integração regional, nacional, e mesmo internacional dos interesses locais.

O consultor acredita que há um erro no termo ‘concentração’ do título do parágrafo. Parece que o legislador queria dizer concertação. Também, o literal deveria ser “e” e não “f”.

Da participação pública

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento Territorial, no Artigo nº 9, entre outros:

2. A participação pública inclui a consulta e a audiência pública e compreende:

- a) Pedidos de esclarecimento;*
- b) Formulação de sugestões e recomendações;*
- c) Intervenções em reuniões públicas;*
- d) A solicitação da realização de audiências públicas.*

O consultor considera que o âmbito que este artigo atribui à participação cidadã é muito limitado; além disso, tende a produzir situações em que os actores sociais locais, mais interessados nos resultados dos planos nas suas terras, sintam que, o que o governo deseja, é cumprir com um rigor que satisfaça as propostas, planos, e acções que o Estado está pensando em realizar no território. Mas não para incorporar a os actores ‘plenamente’ nos diferentes processos, ou seja, que os resultados reflexem os desejos e contribuições específicas da população.

Por tanto, sugere-se que a participação pública seja mais abrangente e compreenda muitos mais elementos, tais como talheres, seminários, e mecanismos colectivos definidos claramente para avaliação, validação e aprovação, nesses âmbitos, dos resultados dos processos de inquérito, plano de pormenor, plano parcial, plano general de urbanização, plano de estrutura urbana, plano distrital de uso do solo, e plano provincial de ordenamento territorial. Assim, a povoação sentirá que o Estado sim esta a reconhecer sua participação na tomada de decisões.

Da audiência pública no âmbito dos planos de ordenamento territorial ao nível distrital

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento Territorial, no Artigo nº 36

1. O processo de elaboração, implementação e revisão do Plano Distrital de Uso da Terra deve incluir a realização de pelo menos duas audiências públicas, publicitadas nos principais meios de comunicação social existentes no Distrito.

2. A divulgação deste processo, pelos meios que se mostrem adequados para garantir a participação pública, com vista a recolher observações, sugestões ou recomendações em relação à proposta do referido instrumento de ordenamento territorial, constitui garantia do direito à informação por parte dos cidadãos, em particular das pessoas afectadas ou interessadas.

É o mesmo; um processo extremamente simples e elementar de ‘inclusão’ dos habitantes, comunidades e organizações presentes no distrito, no ordenamento territorial daquela jurisdição. O processo deve ter uma regulamentação muito mais abrangente e pormenorizada.

Da audiência pública no âmbito dos planos de ordenamento territorial ao autárquico

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento Territorial, no Artigo nº 36

Durante o processo de elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial de nível autárquico, devem ser realizadas, pelo menos, duas audiências públicas, uma no princípio do processo e outra antes da conclusão do mesmo.

A audição dos interessados é precedida da afixação de editais nos lugares de estilo e da publicação e difusão de anúncios em dois jornais e estações de rádio de maior circulação ou escuta, sendo um de âmbito nacional e outro de âmbito local.

Entre a data da afixação dos editais e publicação dos anúncios e da realização da audição deve ser respeitado um prazo intercalar mínimo de quinze dias e máximo de trinta dias.

Por cada sessão, o órgão executivo da autarquia local deve mandar lavrar uma acta que, nos cinco dias subsequentes, deve ficar à disposição dos participantes interessados para apreciação, complemento e assinatura.

Pareceria repetir o que está estabelecido no Regulamento do Solo Urbano, o qual é lógico porque aquele foi expedido antes deste. Se é assim, o presente regulamento deveria então derrogar o próprio ao nível do Regulamento do Solo Urbano.

Em tudo caso, e o mesmo que o caso anterior. Por tanto, o melhor seria projectar e implementar um mecanismo abrangente para a participação cidadã no processo de planeamento do ordenamento territorial nos níveis distrital, autárquico e provincial.

Do inquérito aos ocupantes

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 10

1. A elaboração do plano de pormenor deve ser precedida de inquérito com vista a identificar e recensear os ocupantes da zona do plano e caracterizar com exactidão a situação jurídica dos terrenos por eles ocupados.

2. O inquérito destina-se também ao recenseamento e decisão das reclamações e conflitos de direitos de uso e aproveitamento do solo urbano.

3. O inquérito aos ocupantes é realizado de forma ininterrupta na zona do plano por uma equipa técnica, que deverá ouvir também os representantes da comunidade local.

Pode-se perguntar se, além de o inquérito ser realizado como uma actividade independente do processo de planeamento de pormenor, também poderia ser usado como um mecanismo para definir o plano de pormenor como tal.

Se for assumido que a área onde o plano de pormenor será executado inclui um ‘universo de direitos de desenvolvimento’ (nos casos já criados pelo processo de ocupação informal), então é possível imaginar um plano que reorganize o volume total de direitos existentes, bem como criar direitos adicionais.

Através do conceito de ‘distribuição equitativa de custos e benefícios’ discutida amplamente neste relatório, é possível converter a área em um novo espaço urbanizado que contém todos os elementos ou direitos iniciais e os adicionais que se deseja implantar (parque, área comercial, lote para escola ou centro comunidade). Estes poderiam ser distribuídos de acordo com a participação percentual dos detentores de direitos iniciais.

Nesse caso, o artigo ou conceito poderia ser renomeado como ‘planeamento participativo’ e não simplesmente como um inquérito dos ocupantes.

Dos efeitos do inquérito aos ocupantes

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 11

O inquérito estabelecido no artigo anterior habilita os ocupantes inquiridos a candidatarem-se a:

- a. Titulação do direito de uso e aproveitamento da área ocupada, nos termos do artigo 12 da Lei nº 19/97, de 1 de Outubro, sempre que a área ocupada possa ser enquadrada nos planos de ordenamento da área;*
- b. Ter prioridade na atribuição de novas áreas de ocupação e uso similar sempre que, reunidos os requisitos do reconhecimento do direito, este não possa ser razoavelmente enquadrado nos planos de ordenamento da área;*
- c. Uma indemnização correspondente às benfeitorias de sua propriedade caso se enquadre na alínea anterior.*

Uma das vantagens de criar um mecanismo de participação comunitária que permita atingir os objetivos do inquérito juntamente com os do planeamento de uma determinada área, é que se pode conseguir que TODAS AS PESSOAS com direitos de posse ou reais, acabem com áreas para sua habitação no interior da zona.

Assim, as situações previstas nas alíneas b) e c) deste artigo podem ser reduzidas ao máximo; isso pode trazer significativas economias para o Estado, tanto na obtenção de novos terrenos para aqueles que não ‘cabem’ na zona do inquérito (conforme o processo tradicional), como na distribuição dos recursos de indemnização, e na administração desses dois processos dentro de um aparato institucional muito fraco.

Dos parâmetros do inquérito

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 12

Compete aos dirigentes dos Órgãos Locais do Estado e Autárquicos determinar o início do inquérito e especificar seus parâmetros, devendo para o efeito (entre outros):

- c) Designar a equipa técnica responsável;*

Isso pressupõe a alocação de pessoal da administração pública para o cumprimento dessas tarefas o qual é muito custoso; também é um dos factores de represamento de pedidos de regularização de DUAT no âmbito das autarquias, bem como de pedidos de atribuição desses por quanto são os mesmos (e muito poucos) oficiais municipais os que atendem esses e outros processos relativos a DUAT.

Mais o assunto também aponta para uma questão estrutural: **é preciso que o inquérito seja realizado directamente pelo Estado?** O consultor considera que o Estado pode criar oportunidade para que profissionais especializados e devidamente licenciados nas áreas de agrimensura, serviço social, planeamento urbano e outras, realizem todo o processo de participação comunitária relacionado ao tema, incluindo o planeamento de uma área de pormenor onde TODOS os titulares de direitos de posse ou reais beneficiam-se dentro da mesma área, e com as actividades de produção de títulos de propriedade embebidas no processo. Também pode ser uma oportunidade para gerar coeficientes adicionais de edificação a título da comunidade, o qual pode ser uma forma útil de obter recursos económicos para financiar obras em benefício da mesma comunidade. Um verdadeiro ‘ganha – ganha’!

Respeito disso, o consultor recomenda as autoridades estudar o caso do ‘regularizador social’ no Brasil.

Das atribuições dos líderes comunitários

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 14

No quadro da realização do inquérito, compete aos líderes comunitários locais acompanhar a equipa técnica e participar, como órgão consultivo:

- a) Na informação aos ocupantes e outros interessados sobre os objectivos do inquérito;*
- b) Na recolha de informação relativa aos ocupantes e ocupações existentes;*
- c) Na recepção e tratamento das reclamações e observações.*

O consultor acredita que o regulamento deve indicar, de forma abrangente e claramente, quais são os órgãos e instituições da comunidade reconhecidos para efeitos do processo de participação no inquérito. Por exemplo o regulamento poderia estabelecer um papel e termos de actuação, nos diferentes processos, para os chefes de quarterão, secretários do bairro, associações comunitárias representativas dos interesses colectivos locais, e outros. O papel dos agentes comunitários deveria ser muito mais abrangente que aquele do ‘acompanhar’ a os agentes oficiais nas tarefas de informação e burocracia.

6.1.5 DIMENSÃO ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL

Introdução

Como foi exposto ao início deste Capítulo, a dimensão administrativa e institucional compreende todos os aspectos relacionados com os papéis e responsabilidades das instituições delegadas para formular, aprovar e implementar o ordenamento territorial; as directrizes estaduais para essas instituições para a operacionalização do ordenamento territorial na sua concepção mais ampla.

O exercício de classificação dos artigos do pacote legislativo rende 110 artigos, ou seja 60% do total do pacote, que fazem referência à matéria administrativa. Dos 110, 76 artigos (69%) tratam exclusivamente da questão administrativa. Nos restantes, a questão administrativa é compartilhada ou está intimamente ligada a uma ou mais das dimensões já expostas.

Dos 110 artigos que tratam da questão administrativa exclusiva ou conjuntamente com outras dimensões, o consultor comentou 63; desses artigos comentados, 16 já estão incluídos nas secções anteriores deste documento, o que deixa um total de 45 artigos comentados.

Os artigos já comentados são:

1. POT – Numeral 2. Princípios fundamentais (pág. 140).
2. POT – Numeral 2 (f). Da descentralização (pág. 144).

3. POT – Numeral 3.4. Objectivos específicos para o âmbito urbano (pág. 146).
4. RLOT – Artigo nº 1 (b). Definição de desenvolvimento sustentável (pág. 148).
5. RLOT – Artigo nº 1 (d). Definição de instrumentos de ordenamento territorial (pág. 149).
6. RLOT – Artigo nº 1 (e). Definição de planeamento territorial (pág. 149).
7. RLOT – Artigo nº 36. Audiência pública (pág. 162).
8. RLOT – Artigo nº 41. Audiência pública (pág. 163).
9. RLOT – Artigo nº 69. Declaração de interesse, necessidade ou utilidade pública (pág.).
10. RSU – Artigo nº 10. Inquérito aos ocupantes (pág. 163).
11. RSU – Artigo nº 11. Efeitos do inquérito (pág. 164).
12. RSU – Artigo nº 12. Parâmetros do inquérito (pág. 164).
13. RSU – Artigo nº 14. Atribuições dos líderes comunitários (pág. 165).
14. RSU – Artigo nº 25. Deferimento da atribuição (pág. 152).
15. RSU – Artigo nº 30. Acesso extraordinário à terra pelo Estado (pág. 153).
16. RSU – Artigo nº 36. Prazo para início de obras (pág. 158).

Dos 43 comentários que precisam ser revisados, o consultor inclui os substantivos nesta secção; os formais podem ser vistos na tabela do Anexo 2 deste Estudo.

Das estratégias de implementação da legislação sobre o ordenamento do território

Diz a Política de Ordenamento Territorial, no seu numeral 4

4.2 Assume-se de particular importância a inserção no Sistema Nacional de Educação, de elementos de dimensão técnico-científica nos domínios do ambiente, da geografia humana, da sociologia e da economia, integrados numa forma ‘holística’, que permita os estudantes adquirir uma visão informada e consciente da problemática da ocupação social do espaço e da urbanística, e uma consciência cada vez mais esclarecida dos seus direitos e deveres como cidadãos na sua relação com o território.

4.3 O quadro institucional necessário à elaboração, aprovação, coordenação e materialização das acções de implementação do sistema de gestão territorial, é definido por lei e baseia-se na existência e funcionamento das instituições existentes. Para o seu funcionamento eficaz, será necessário montar um sistema adequado de capacitação dessas instituições e estabelecer regras simples e claras de articulação entre elas.... o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território deve definir as responsabilidades, os mandatos e os deveres...

4.4 Capacitação das instituições públicas e das comunidades locais...

4.5 A impossibilidade de intervenção simultânea em todo o território, obriga à identificação e definição de zonas e áreas prioritárias para as acções de ordenamento.

O consultor não pode assegurar com certeza se o Governo disseminou a legislação e se as actividades de capacitação foram implementadas. Acredita que não, o que é um indicador do volume de trabalho do governo a sua necessidade de priorizar assuntos mais urgentes. Ainda mais, quando a Política estabelece que essas actividades devem ser feitas no quadro institucional existente. Claramente, não se trata de criar novas instituições; mais sim, de estabelecer os termos, condições, fontes de financiamento, e outras, para efeitos de essas instituições poder implementar bem o mandato.

Dos níveis de intervenção

Diz a Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 8

4. A interacção ao mesmo nível de gestão territorial, interprovincial, inter-distrital e autárquico, é objecto de acções de compatibilização, cooperação e coordenação específicas.

Não está claro se este texto significa que as entidades territoriais do mesmo nível têm simplesmente o direito, ou se, pelo contrário, têm o **dever** de realizar acções de compatibilização, cooperação e coordenação nos respectivos processos de ordenamento do território.

Uma das responsabilidades do órgão nacional guardião do ordenamento territorial, ou dos órgãos provinciais é, na opinião do consultor, definir os casos em que um ordenamento territorial específico deva ser formulado e implementado em conjunto entre duas ou mais entidades territoriais do nível de gestão imediatamente inferior.

Da caracterização do ordenamento territorial

Diz a Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 9

3. Ao nível distrital elaboram-se os planos de ordenamento do território da área do distrito e os projectos para a sua implementação, reflectindo as necessidades e aspirações das comunidades locais, integrando-os com as políticas nacionais e de acordo com as directrizes de âmbito nacional e provincial.

Fala-se do Plano de Ordenamento do Território da área do Distrito (POTD) em algumas secções da lei, e em outras do Plano Distrital do Uso da Terra (PDUT). Sugere-se unificar nomes.

Dos instrumentos de ordenamento territorial

Diz a Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 10

4. Constituem instrumentos de ordenamento territorial ao nível distrital os Planos Distritais de Uso da Terra, de âmbito distrital e inter distrital 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.

Mesmo comentário que o Artigo anterior.

5. Constituem instrumentos de ordenamento territorial ao nível autárquico, (b) os Planos Gerais e Parciais de Urbanização, que estabelecem a estrutura e qualificam 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;

Não se compreende porque os planos gerais e os planos parciais de urbanização são classificados da mesma forma. O plano parcial deve ser um instrumento subsidiário do plano geral.

Da competência para elaboração e aprovação dos instrumentos de ordenamento territorial

Diz a Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 13¹⁷

l. A elaboração e a aprovação dos instrumentos de ordenamento territorial é da competência dos seguintes órgãos:

(b) ao nível provincial são elaborados por iniciativa do Governo Provincial, sob coordenação do órgão que superintende a actividade de planeamento do território ao nível provincial, com audição das autarquias e dos distritos, ouvida a delegação ou representação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável, depois de um processo de apreciação pública, nos termos do artigo 22 da presente Lei e aprovados pelas respectivas Assembleias Provinciais, a ratificar pelo Conselho de Ministros, nos termos da presente Lei

Moçambique é considerado um país descentralizado, ou pelo menos desconcentrado. Portanto, seria sugerido que a ratificação dos instrumentos de ordenamento territorial em nível provincial vá apenas até a Assembleia Departamental.

(c) ao nível distrital são elaborados por iniciativa do Governo Distrital, sob a coordenação do órgão que superintende a actividade de planeamento do território ao nível distrital e aprovados pelo Governo Distrital, depois de um processo de apreciação pública nos termos do artigo 22 da presente Lei, a ratificar pelo Governador Provincial;

Quando a lei estabelece que os instrumentos de ordenamento territorial a nível distrital devem ser ratificados pelo governador provincial, esse poder inclui a possibilidade de o governador modificar o conteúdo dos instrumentos?

(d) ao nível autárquico são elaborados e aprovados pelos órgãos competentes para o efeito de planeamento do território ao nível autárquico, depois de um processo de apreciação pública, como definido no artigo 22 da presente Lei e, estão sujeitos a ratificação tutelar, nos termos previstos na Lei n.º 8 2003, de 19 de Maio.

A que se refere a lei quando determina que os instrumentos de ordenamento territorial em nível autárquico estão sujeitos a ratificação tutelar, nos termos previstos na Lei nº 8/2003 de 19 de Maio? Sugere-se aclarar isso.

3. Os instrumentos de ordenamento territorial que resultarem de âmbito inter-provincial, inter-distrital ou inter-municipal, seguem as regras previstas no presente artigo, para o respectivo nível de ordenamento territorial.

Quais são os parâmetros, condições, procedimentos e regras para o propósito de estabelecer instrumentos interprovinciais, interdistritais ou intermunicipais de ordenamento territorial? Qual é a figura administrativa que permitirá a associação entre províncias, distritos e autarquias para isso?

Finalmente, a expressão ‘por iniciativa’ preocupa o consultor. Dá a impressão de que a iniciativa dos órgãos executivos em cada nível do Estado é o que dá origem à formulação dos instrumentos; Isso

¹⁷ Os comentários do consultor respeito deste Artigo aplicam também para os artigos 17, 26 e 32 do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território.

pode levar a situações em que, por motivos de recursos, questões políticas, ou outros, o executivo não activa esta iniciativa e os instrumentos não são desenvolvidos.

Há que encontrar uma forma de expressar que esses instrumentos devem ser formulados nas condições temporais (sobretudo) estabelecidas pela lei. Independentemente de quem esteja na cadeira executiva, este órgão deve ser obrigado a preparar os planos e apresentá-los à apreciação do legislativo. Caso contrário, a lei deve dizer, haverá penalidades.

Da ratificação dos instrumentos de ordenamento territorial

Diz a Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 14

- 1. A ratificação dos instrumentos de ordenamento territorial ao nível provincial, distrital e autárquico destina-se a verificar a sua conformidade com as disposições legais e regulamentares vigentes.*
- 2. A ratificação dos instrumentos de ordenamento territorial pode ser parcial, aproveitando-se apenas a parte que se mostrar conforme as leis e regulamentos em vigor.*
- 3. A falta de ratificação dos instrumentos de ordenamento territorial fere de nulidade os respectivos instrumentos e a sua natureza vinculativa.*
- 4. Os prazos para a ratificação dos instrumentos de ordenamento territorial são fixados pelo regulamento, a aprovar pelo Conselho de Ministros.*

A lei deveria aprofundar ainda mais esse aspecto. Entre outros, é sugerido o seguinte:

1. Eliminar a ratificação dos instrumentos de ordenamento territorial de nível provincial pelo governo central e a ratificação dos instrumentos de ordenamento das autarquias pela província e o governo central. O descumprimento das regras por qualquer entidade deve ser resolvido no âmbito dos tribunais. Na Canadá, um conceito semelhante é aplicado com grande sucesso. Somente os elementos ou actos relacionados ao ordenamento do território que são controversos e precisam de uma resolução, alcançam o nível superior.
2. Introduzir o conceito de ‘instância superior para a resolução de conflitos de ordenamento territorial’. O quê significa isto? Que os instrumentos sejam preparados, aprovados e ratificados pelas autoridades do nível correspondente (províncias e autarquias, não os distritos, cujos instrumentos sim devem ser aprovados pela província). No caso de surgirem controvérsias ou de qualquer cidadão ou organização pretender contestar as decisões tomadas no plano, a consulta ou queixa é dirigida à autoridade superior competente. Que, além disso, deve poder ter uma instância dupla. (Em Canadá este sistema contribui significativamente (i) para aumentar a responsabilidade dos agentes institucionais dos diferentes níveis no cumprimento das normas (ii) para simplificar e aliviar a pressão de trabalho das instituições do nível central e (iii) para aproximar a distância entre governo – cidadão, o qual permite escolher representantes mais idóneos e responsáveis.)

Da elaboração do Plano Distrital de Uso da Terra

Diz o Artigo nº 25 do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território

O processo de elaboração do Plano Distrital de Uso da Terra inicia-se com a publicação do despacho do Administrador do Distrito, no qual devem constar:

Os termos de referência;

A metodologia a adoptar para a coordenação e compatibilização dos diversos interesses sectoriais distritais, bem como com as autarquias existentes no distrito;

A composição da comissão a ser formada para a sua elaboração;

As atribuições a serem conferidas aos órgãos responsáveis pela sua elaboração;

Os prazos para a sua elaboração.

O consultor considera que essas directrizes são muito gerais para fazer parte de um decreto regulamentar. O decreto deve (i) estabelecer os agentes precisos que devem representar os vários interesses sectoriais no distrito (presumivelmente ministérios sectoriais e seus representantes provinciais e distritais); (ii) determinar os prazos, parâmetros e tempos de actuação desses agentes; (iii) estabelecer procedimentos, sanções e remédios para o descumprimento dos poderes atribuídos, ou práticas corruptas no exercício dos mesmos; e outros aspectos de natureza semelhante.¹⁸

Da qualificação e classificação dos solos

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 50

A qualificação dos solos é elaborada por iniciativa do órgão que superintende a actividade de ordenamento do território e aprovado pelo Conselho de Ministros.

Se o nível Central do Estado se reserva a competência para qualificar os solos, cabe perguntar se ele pode / não deve intervir um pouco mais na determinação dos aspectos estruturais do território, tais como:

1. Razões para inclusão de terras rurais em centros urbanos (áreas de expansão).
2. Parâmetros e directrizes para determinar sua localização.
3. Obrigações a que estão sujeitos os terrenos e respectivos direitos introduzidos no perímetro urbano (obrigações fiscais, prazos de construção de infra-estruturas e imóveis), cedências obrigatórias para espaço e bens públicos.
4. Mecanismos de gestão e financiamento para implantação de empreendimentos imobiliários em áreas de expansão.
5. Parâmetros e directrizes para a localização dos elementos estruturantes do território como zonas industriais, cemitérios, portos, etc.

Logo diz o Regulamento, no Artigo nº 53

A classificação dos solos é elaborada por iniciativa do Governo e submetida à aprovação da Assembleia da República.

O consultor acredita que, como nos casos dos instrumentos de ordenamento territorial, a classificação dos solos deve ser elaborada / revisada de forma obrigatória e não por iniciativa. Deve haver, na lei, um prazo obrigatório e um processo para isso, desenvolvidos de forma abrangente ao nível do Regulamento.

Do cadastro nacional de terras

O Regulamento da Lei de Ordenamento do Território trata, nos artigos 54 a 57 inclusive, da questão do cadastro nacional. Os artigos tratam dos aspectos de (i) objectivos do cadastro nacional de terras, (ii) seu conteúdo, (iii) competências dos órgãos de cadastro e (iv) direitos de acesso ao cadastro.

¹⁸ Esses comentários aplicam também para o Artigo nº 40 do mesmo Regulamento.

O consultor tem as seguintes suposições a esse respeito:

1. A julgar pelo nome da Secção que cobre esses artigos, pareceria que não existe lei que estabeleça o que está relacionado com o cadastro nacional de terras de Moçambique; portanto, o Estado procede, nesta lei de ordenamento territorial, a regular a função desse importante órgão estadual. O caso, obviamente não é, logo de ler os artigos. No entanto, criou-se uma confusão.
2. Se houver uma lei nacional de registo de imóveis, o que tem que ser o caso, a aspiração é (i) desenvolver um cadastro especializado para os fins do processo planeamento do ordenamento territorial, independente do cadastro nacional de terras; ou (ii) complementar a lei nacional de cadastro de terras (ou Lei de Terras), de modo que esse órgão inclua os elementos necessários para o desenvolvimento adequado da política e leis de uso da terra.

No caso (i), o consultor sugeriria então a modificação do título da Secção III do RLOT para se referir a um cadastro novo ou diferente do Cadastro Nacional de Terras; e no caso (ii) fazer referência clara que estes são aspectos que devem ser incorporados nos processos do Cadastro Nacional de Terras.

Competência do órgão que superintende a actividade do ordenamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 62

2. *Ao órgão que superintende a actividade do ordenamento territorial compete a compatibilização e harmonização dos diversos interesses sectoriais.*

Este conceito não é compreendido. O órgão superintendente pode modificar os termos do zoneamento determinados em um instrumento de ordenamento territorial? Em caso afirmativo, isso significa que, em última análise, o ordenamento territorial de qualquer nível de governo pode ser modificado pelo órgão superintendente? É aconselhável esclarecer seu escopo.

Da alteração dos planos distritais de uso da terra e os planos de estrutura urbana

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 63

2. *Os Planos Distritais de Uso da Terra e os Planos de Estrutura Urbana, só podem ser objecto de alteração uma vez decorridos cinco anos após a respectiva entrada em vigor.*

Estabelecer um único período de tempo a partir do qual todos os planos podem ser alterados não é conveniente, pode ser caro, e pode contribuir para nunca alcançar uma ‘árvore’ hierárquica de elementos e sistemas, a ordenação territorial que se deseja estabelecer do nacional ao local.

Os planos da hierarquia superior devem diferenciar, na sua estrutura, aspectos de curto, médio e longo prazo, os quais devem estar sujeitos a diferentes condições, processos e momentos de revisão e alteração. Os aspectos de longo prazo devem ser válidos, no mínimo, por 15 anos e, idealmente, 25.

No caso moçambicano, os planos de ordenamento territorial, nomeadamente a nível Provincial, Distrital, e a nível autárquico os planos de Estrutura Urbana e Geral, deveriam ter um regime com estas características. Cada plano deve ter seus próprios parâmetros de actualização, excepções e procedimentos para isso.

Também deveria haver um procedimento de modificação claro, dependendo se isto é (i) devido ao vencimento do prazo do componente do plano (curto, médio e longo prazo) (ii) devido a situação ‘especial’ ou (iii) devido a situação extraordinária, as quais deveriam ser parametrizadas com total clareza no regulamento.

Da revisão dos instrumentos de ordenamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 64

1. A revisão dos instrumentos de ordenamento territorial só pode ocorrer em caso de necessidade de adequação dos mesmos à evolução das condições jurídicas, administrativas, económicas, sociais, culturais, demográficas e ambientais que determinaram a respectiva elaboração, desde que decorridos cinco anos após a entrada em vigor dos mesmos.

3. Os Planos Distritais de Uso da Terra e os Planos de Estrutura Urbana são obrigatoriamente revistos uma vez decorrido o prazo de dez anos após a sua entrada em vigor ou após a sua última revisão.

O consultor discorda. Em ‘proibicionista’ (‘só pode ocorrer’), e muito geral (os motivos exibidos são muito amplos e, portanto, abertos a qualquer interpretação), a posição deve ser ‘facilitadora’: tratasse de estabelecer os motivos pelos quais cada plano deve ser alterado e a obrigação de revisão a cada certo tempo de acordo com o prazo de cada componente do plano (curto, médio e longo), conforme observado no comentário referente ao numeral 2 do artigo anterior.

A transformação do território é dinâmica e o planeamento dos termos em que deve ocorrer deve traçar uma linha o mais clara possível entre a liberalização dos processos socioeconómicos que dão origem às transformações e o objectivo social, ambiental e económico de protecção natural, e criar equidade no acesso aos sistemas e serviços do Estado.

O governo deve envidar todos os esforços possíveis para detalhar ao máximo os parâmetros, condições, situações, procedimentos de actuação dos agentes económicos que transformam o território, procurando adequá-los à visão social do território e não o contrário.

Da suspensão dos planos de ordenamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 65

2. A resolução ou deliberação que determinar a suspensão deve ser devidamente fundamentada, conter o prazo e a incidência territorial da suspensão e indicar, em termos expressos, as disposições suspensas.

Este decreto regulamentar deve aprofundar ao máximo os parâmetros a partir dos quais a base para a suspensão do plano será considerada aceitável. Quem, com que critérios, e como decide que uma resolução ou deliberação será considerada ‘devidamente’ justificada?

Da remoção de edificações

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 72

A remoção de edificações nas áreas que constituem objecto de um instrumento de ordenamento territorial só poderá ser autorizada, mediante observância do disposto no artigo seguinte, quando:

Seja necessária para a execução de um plano de pormenor;

Tais edifícios careçam dos requisitos de segurança e salubridade indispensáveis ao fim a que se destinam e a respectiva beneficiação ou reparação seja técnica ou economicamente inviável.

A realização de um plano gera um grande valor, principalmente quando realizada por uma comunidade

como o plano de pormenor.

Portanto, dependendo do objectivo, conteúdo, e escopo do plano, o valor potencial que a implementação do plano pode ter (representado na venda dos direitos de construção no mercado) pode ser significativamente superior ao valor de um edifício existente em o local que está sendo objecto do plano. Isto por si só justifica a remoção de um edifício com valor X, uma vez que no momento da execução do plano esse valor pode ser aumentado (X +), em benefício dos titulares dos direitos do edifício.

Portanto, a limitação à remoção de edifícios em uma área de plano de pormenor deve ser aplicável apenas a edifícios com alto valor patrimonial e histórico, bem como áreas (dentro do plano) de alto valor eco sistémico.

Da publicação no Boletim da República

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 73

2. Para além das resoluções da Assembleia da República relativas ao Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial ou aos Planos Especiais de Ordenamento do Território, são publicados em Boletim da República:

d) O despacho do Governador Provincial que ratificar os Planos de Estrutura Urbana; os Planos Gerais e Parciais de Urbanização; e os Planos de Pormenor

O consultor se pergunta por que os planos a nível das autarquias devem ser aprovados pelo Governador Provincial. As autarquias não são autónomas para governar seus destinos territoriais e socioeconómicos, incluindo o planeamento?

O que antecede não impede que, em caso de conflitos, esses possam ascender ao superior hierárquico (neste caso, o Governador) quem decide para resolver o conflito.

Sugere-se, portanto, mudar a função de aprovação das entidades de nível superior, dos instrumentos de OT de nível inferior, para a função de resolução de conflitos que surjam de processos de procura elevados à sua consideração.

Da fiscalização

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 77

3. Compete às entidades que tutelam as áreas de domínio público e as zonas de protecção parcial fiscalizar o cumprimento do disposto nos instrumentos de ordenamento territorial em relação a tais áreas, de modo a obstar que estas sejam ocupadas e utilizadas em prejuízo do fim para o qual foram estabelecidas.

O consultor se pergunta que acontece no caso de um órgão inferior (por exemplo, uma Assembleia Municipal) considerar que determinado terreno merece maior protecção do que a atribuída pelo órgão superior. O regulamento deveria ser muito mais detalhado enquanto a cassos como este.

Da compatibilidade com o pressuposto de validade dos actos

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 81

A compatibilidade dos actos praticados em relação aos instrumentos de ordenamento territorial em vigor é condição da respectiva validade.

São nulos os actos praticados em violação de qualquer instrumento de ordenamento territorial em vigor.

Perguntasse igualmente o consultor: isso como é determinado, como é garantido, como é avaliado?

Em síntese: como é operacionalizado? Todos esses assuntos deveriam ficar claramente estabelecidos no Regulamento.

Da articulação dos planos

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 6,

3. O órgão central do Estado que superintende na administração local do Estado pode, sob proposta devidamente fundamentada, autorizar:

- a) A dispensa de planos de urbanização;*
- b) Que a implementação do plano de estrutura seja realizada por intermédio de planos parciais de urbanização;*
- c) Que o tratamento de áreas limitadas e bem caracterizadas nos planos de estrutura possa ser feito através de planos de pormenor, com dispensa dos planos de urbanização.*

Este parágrafo deveria:

1. Indicar o organismo específico superintendente do estado que vai decidir sobre o que é indicado nas alíneas a), b) e c).
2. Incluir o conceito de ‘quem assumirá’ no caso de o órgão desaparecer ou mudar de nome.
3. Desenvolver os parâmetros mínimos para que a proposta seja considerada devidamente fundamentada.

Mesmo assim, o consultor não compartilha a possibilidade de que um instrumento de planeamento de nível inferior possa ser executado sem o instrumento de planeamento de nível superior imediato na hierarquia.

Se a questão for a natureza da área a ser planeada ou outras condições que pareçam redundar na execução dos dois planos, é desejável que seja escolhido o instrumento de hierarquia superior, com todas as características que inclui. Se forem muito gerais, deve conter, além dessas, as características que farão com que o plano seja executado.

Da reserva do Estado

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 8

Na elaboração do plano deve ser tomada em consideração a necessidade de reserva de solo urbano para desenvolvimento de projectos do Estado.

A ideia de tomar em conta as necessidades do Estado para determinar as reservas fundiárias nas áreas urbanas é muito positiva. Porém, é necessário que o Estado seja mais específico quanto às áreas que devem ser reservadas para cada sector, e aos parâmetros que devem ser aplicados em cada caso. Para isso, o regulamento deve indicar as instituições que determinarão as diferentes necessidades fundiárias e os parâmetros de cada caso.

Isso pode ser muito caro para o Estado e difícil de se materializar no nível local. Portanto, quais serão os recursos para atingir o objectivo?

Da consulta

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 9

1. A elaboração dos planos de ordenamento deve ser precedida de consultas às entidades provinciais que superintendem na gestão da terra, das águas interiores e marítimas, estradas e linhas férreas nacionais, aviação civil, defesa e guarda-fronteira, portos, energia, florestas e ambiente e à sociedade civil, com o objectivo de neles integrar o contributo dos diversos sectores.

O prazo para a resposta à consulta é fixado em 45 dias, findo o qual a falta de resposta deve ser interpretada como não existindo da entidade consultada quaisquer planos, programas ou projectos que obstem à aprovação do plano nos termos em que é proposto.

Os Órgãos Locais do Estado e Autárquicos deverão criar e manter um sistema que assegure a consulta por parte de todos os eventuais interessados dos planos de ordenamento com incidência sobre o território de sua jurisdição

O artigo parece contraditório. O número 1 indica que a elaboração dos planos deve ser precedida de consultas a várias instituições, mas o número 2 indica que a sua resposta deve ser em relação aos termos em que o plano é proposto.

A incorporação de parâmetros de políticas e programas das diferentes instituições deve ser obrigatória para elas.

Além de um sistema de consulta, poderia ser introduzido o conceito de ‘expediente distrital’ e ‘expediente municipal’ com todos os elementos e temas sectoriais que o plano deveria conter para cada um desses órgãos locais.

Caso não existam questões que determinem o ordenamento do território local, o órgão local deve solicitar a certificação oficial às entidades responsáveis. O silêncio positivo é ótimo para se considerar, mas mesmo assim, a resposta oficial das entidades deve ser exigida.

Cada entidade do Órgão Central do Estado deve produzir um pacote de documentos que podem ser chamados de ‘determinantes para o ordenamento territorial’ em seu sector, para os níveis provincial e local do Estado.

Da aprovação do relatório do inquérito

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 16

4 As conclusões do relatório do inquérito são consideradas pressupostos e requisitos a serem observados na elaboração dos planos.

Da ratificação dos planos

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 16

1. Aprovado o plano, este será submetido à ratificação Ministro que superintende na área de Administração Local do Estado que o mandará publicar, ouvido o Ministro que superintende a actividade de urbanização, bem como do Ministro que superintenda a actividade de ordenamento do território.

2. Da ratificação ou da sua recusa, são os Órgãos Locais do Estado e Autárquicos notificados no prazo de 45 dias a contar da data do acto, sem prejuízo do disposto no nº 5 do artigo 7 da Lei nº 7/97, de 31 de Maio.

A ratificação dos planos pelas autoridades a nível nacional desafia o conceito de autarquia (não de distrito, que é um órgão do Estado central estacionado nessa unidade territorial).

Por tanto:

1. Sugere-se eliminar a exigência de ratificação, pelos ministérios competentes, dos planos elaborados pelas autarquias. Alternativamente, o que deveria existir é um mecanismo específico, executável e verificável, por meio do qual os planos produzidos nas autarquias obedecem às directrizes dos planos de ordenamento territorial distrital, provincial e nacional.
2. Diante do exposto, o numeral 2 deve ser modificado para excluir os corpos autárquicos dos requisitos estabelecidos no numeral 1.
3. De facto, em várias secções do regulamento, os órgãos distritais e autárquicos são geralmente agrupados na mesma categoria (órgãos locais). Recomenda-se remover esse agrupamento. Embora ambos representem uma geografia local, as diferenças quanto ao âmbito institucional a que pertencem (os governos distritais são constituídos e nomeados pelo nível central enquanto os autárquicos são eleitos), justifica que sejam sempre tratados individualmente.

Das competências

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 23

2. A competência dos Órgãos Locais do Estado e Autárquicos na urbanização não prejudica iniciativas de apoio de órgãos centrais e provinciais do Estado, estabelecida nos quadros legais de articulação.

3. Os Órgãos Locais do Estado e Autárquicos podem autorizar que a implantação física das infra-estruturas seja feita por agências imobiliárias, nos termos a regulamentar.

No que diz respeito a ponto 2, é necessário estipular quais são esses quadros legais de articulação.

Quanto ao ponto 3, isso é muito vago. Quem regula? Quais são os parâmetros que este regulamento deve seguir? Por que não os define o regulamento de uma vez?

Do sorteio

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 26

1. O sorteio tem por objecto talhões ou parcelas localizadas em zonas de urbanização básica.

Os Órgãos Locais do Estado e Autárquicos fixarão, sempre que houver solo urbano a ser sorteado, um mínimo de 20% do total de talhões, destinando-os a cidadãos de baixa renda e outros em situação menos favorecida.

O consultor não concorda com o mecanismo expresso no ponto 1. É reflexo do abandono por parte do Estado da obrigação inalienável de apoiar activamente a TODOS os mais desfavorecidos. Quem decide? Quais são os parâmetros? Quem supervisiona e controla? Quem garante que a função é devidamente cumprida?

Dos actos sujeitos a averbamento ao título

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 43

Estão sujeitos a averbamento obrigatório ao título os seguintes actos:

- a) *A emissão da licença de construção e suas prorrogações;*
- b) *Início das obras;*

- c) *A autorização de utilização do terreno com a descrição precisa das obras realizadas;*
- d) *Outras obras realizadas*

O consultor não concorda com a inclusão destes actos no título de uso e aproveitamento da terra atribuídos a os moçambicanos para primeira moradia familiar. Em efeito, o moçambicano beneficiário da certidão e / ou título de DUAT tem protegido seu direito como o indica a Constituição e a lei; portanto esse documento deveria poder ser registado duma vez na Conservatória do Registo da Propriedade, e ser transacionado segundo os desejos do titular. Assim, não se precisa desses averbamentos. Os averbamentos ao título deveriam ser unicamente aqueles que limitam o direito de propriedade (hipotecas, afectações para obras públicas, declaratória do direito de preferência do Estado no momento de transferência de um particular a outro, etc.)

6.1.6 DIMENSÃO TÉCNICA

Introdução

Finalmente, a sexta dimensão que o consultor considera que deveria desenvolver um pacote abrangente de ordenamento territorial nacional e, obviamente a técnica; como expresso no início deste Capítulo, trata-se de todas as orientações e instruções sobre os elementos, funções relações, hierarquias e outros, que deverão serem incluídos no desenho ou formulação da visão ou modelo de ordem territorial a que a sociedade aspira.

Seguindo com os cálculos numéricos, o consultor apreciou que o pacote inclui aproximadamente 78 instâncias nas quais aspectos técnicos do planeamento do ordenamento territorial são abordados no pacote, ou seja, 42%. Isso coloca este tema no segundo nível de desenvolvimento após o tema administrativo.

Dessas 78 instâncias, 59 abordam exclusivamente o tema técnico e 19 de forma partilhada com uma o mais das outras dimensões. Das mesmas 78, 25 não foram comentadas por serem claras; e 53 foram comentadas pelo consultor, incluindo as seguintes 11, que já aparecem nas secções anteriores deste Capítulo:

1. POT – Artigo nº 3.3 (b). Dos objectivos (pág. 146).
2. LOT – Artigo nº 10. Instrumentos de Ordenamento Territorial (pág. 167).
3. RLOT – Artigo nº 1 (b). Da definição do desenvolvimento sustentável (pág. 148).
4. RLOT – Artigo nº 1 (f) Da definição de plano de ordenamento territorial (pág. 150).
5. RLOT – Artigo nº 50. Competência (pág. 170).
6. RLOT – Artigo nº 54. Objectivos do Cadastro Nacional de Terras (pág. 170).
7. RSU – Artigo nº 8. Reserva do Estado (pág. 174).
8. RSU – Artigo nº 9. Consulta (pág. 174).
9. RSU – Artigo nº 10. Inquérito aos ocupantes (pág. 163).
10. RSU – Artigo nº 11. Efeitos do inquérito (pág. 164).
11. RSU – Artigo nº 12. Aprovação do relatório do inquérito (pág. 175).

Portanto, nesta secção o consultor apresenta aqueles artigos que foram comentados e não se encontram nas Secções anteriores do relatório.

Da caracterização do ordenamento territorial

Diz a Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 9

3. Ao nível distrital elaboram-se os planos de ordenamento do território da área do distrito e os projectos para a sua implementação, reflectindo as necessidades e aspirações das comunidades locais, integrando-os com as políticas nacionais e de acordo com as directrizes de âmbito nacional e provincial.

Fala-se do Plano de Ordenamento do Território da área do Distrito (POTD) em algumas secções da lei, e em outras do Plano Distrital do Uso da Terra (PDUT). O consultor sugere unificar nomes.

Em relação à integração com níveis superiores, o consultor recomenda que a Lei desenvolva o conceito com maior profundidade.

Dos instrumentos de ordenamento territorial

Diz a Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 10, numeral 6, que constituem instrumentos de **ordenamento territorial** de carácter geral, a qualificação dos solos, a classificação dos solos, o Cadastro Nacional de Terras, os inventários ambientais, sociais e económicos, o zoneamento; também diz, no numeral 8, que o uso e aproveitamento do solo urbano é objecto de regulamentação específica, de acordo com a política nacional de terras e a política de ordenamento do território, no âmbito do quadro legal vigente.

O consultor, sugeriria a mudança do conceito desses instrumentos de carácter geral para instrumentos **de gestão** do ordenamento do território. E, além dos mencionados acima, sugere-se a inclusão de os seguintes:

1. **Áreas de Tratamento:** instrumento que determina a forma de trabalhar ou intervir em as diferentes áreas urbanas, seja para a sua conservação, sua transformação sua modificação o uma combinação destas, segundo a sua vocação e potencial. Os seguintes tratamentos são propostos: (i) tratamento de conservação (ii) tratamento de reabilitação (iii) tratamento de renovação e (iv) tratamento de restauração.
2. **Prioridades de Intervenção:** instrumento que estabelece o grau de importância para efeitos de intervenção do Estado nas diferentes áreas da cidade. As seguintes categorias são propostas: (i) área de desenvolvimento ou exploração prioritária (ii) área de desenvolvimento diferido e (iii) área de construção prioritária
3. **Instrumentos de gestão ou acção das autoridades e dos agentes sociais e económicos do desenvolvimento urbano, que permitam atingir os objectivos da sustentabilidade e da equidade no âmbito do ordenamento territorial.** São propostos os seguintes instrumentos: (i) direito de preferência; (ii) transferência (e banco) de direitos de edificabilidade, sob uma base dos conceitos de ‘coeficiente básico’ e ‘coeficiente adicional’ de edificabilidade; (iii) reajuste de terrenos; (iv) integração imobiliária; (v) operação urbana integral; (vi) perímetro de serviços básicos; (vii) perímetro urbano; (viii) solo de conservação; (ix) solo para expansão urbana; (x) solo de protecção; (xi) solo de recuperação; (xii) declaração de utilidade pública para fins de urbanização; (xiii) alienação voluntária; (xiv) alienação forçada em leilão público; (xv) expropriação administrativa ou ‘ex-officio’; (xvi) valor comercial da terra como referência para o processo de aquisição pública de terra ou expropriação; (xviii) zoneamento com data de expiração; (xix) direitos de construção ‘pendentes’ ou ‘flutuantes’; (xx) uso do solo ‘sobreposto’; (xxi) zoneamento de inclusão sob a base de bonos de densidade; (xxii) mecanismo de contribuição de ganhos de

capital ou mais-valias; (xxiii) sistema de valorização para a recuperação de custos de obras públicas; (xxiv) sobretaxa sobre propriedades ociosas; (xxv) avaliações oficiais de propriedades a preços de mercado; (xxvi) aquisição pública de terrenos a valor cadastral para activos não declarados a valor comercial; (xxvii) títulos de reforma urbana e notas promissórias, e (xxviii) observatório público do mercado imobiliário.

Definições contidas no Regulamento da Lei de Ordenamento do Território

No Regulamento da Lei de Ordenamento Territorial contem no seu Artigo nº 1, uma serie de definições críticas para os efeitos do planeamento e gestão territorial. Além dessas, o consultor propor incluir a definição dos elementos / instrumentos listados e definidos no comentário anterior; para aqueles que não foram definidos até agora¹⁹, as definições que o consultor propor seriam:

1. **Perímetro de serviços básicos:** polígono geográfico que contém o território no qual as empresas prestadoras de serviços públicos básicos de água potável e saneamento estão em condições de prestar esses serviços de forma ecológica, social e economicamente sustentável.
2. **Perímetro urbano:** polígono geográfico que contém o terreno urbano e que coincide com o perímetro dos serviços básicos da habitação.
3. **Solo de conservação:** áreas de áreas urbanas e rurais nas quais o uso, ocupação e transformação devem ocorrer de acordo com os mesmos parâmetros que são apresentados no momento da elaboração do plano.
4. **Solo para expansão urbana:** áreas rurais destinadas ao crescimento urbano a partir da verificação da viabilidade de prestação de serviços básicos domiciliários em termos de sustentabilidade social, económica e ambiental.
5. **Solo de protecção:** áreas de âmbitos urbanos e rurais nas quais não é permitida a subdivisão, construção de obras de infra-estrutura, excepto para a conservação de sistemas naturais ou culturais já existentes no momento da elaboração do plano (infra-estrutura verde). O uso e a ocupação temporária serão permitidos para atividades sem impacto nos sistemas naturais e culturais.
6. **Solo de recuperação:** áreas urbanas e rurais em estado de deterioração e / ou contaminação, cujas condições naturais devem ser recuperadas. Uma vez recuperados, necessariamente passarão a ser áreas de protecção.

Dos níveis de intervenção e instrumentos de ordenamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 4

2. Constituem instrumentos de ordenamento territorial a nível nacional:

a) Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT), que é o instrumento que 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;

O PNDT, não deveria incluir áreas protegidas de interesse nacional (parques naturais nacionais, complexos culturais, subsolo, etc.)? Não deveria conter os projectos de interesse nacional, incluindo a sua localização? (Veja a Secção 5.6.3 na página 114)

¹⁹ Refere-se as definições propostas (i) nas Secções que descrevem os diferentes componentes ideais de um sistema de ordenamento territorial (Capítulo 0), e (ii) nas análises contidas nas páginas 112 até 114 deste relatório.

b) Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), que são os instrumentos que estabelecem os parâmetros e as condições de uso das zonas com continuidade espacial, ecológica, económica e interprovincial.

Os PEOT, não deveriam incluir ‘casos’ especiais nos âmbitos urbanos ou rurais que precisam de um planeamento mais detalhado ou próprio, dadas as suas condições especiais? Não devem ser incluídos no PEOT, aqueles que são necessários para a correta gestão das áreas protegidas de interesse nacional propostas no parágrafo anterior?

5. Constituem instrumentos de ordenamento territorial ao nível autárquico:

a) Plano de Estrutura Urbana (PEU) - é o instrumento que estabelece a organização espacial da totalidade do território do município e autarquia de povoação, os parâmetros e as normas para a sua utilização, tendo em conta a ocupação actual, as infra-estruturas e os equipamentos sociais existentes e a implantar e a sua integração na estrutura espacial regional;

Não deveria ser explicado nesta secção que os PEU devem obedecer e submeter-se aos Planos Distritais de Uso da Terra?

b) Plano Geral de Urbanização (PGU) - é o instrumento que estabelece a estrutura e qualifica o solo urbano na sua totalidade, tendo em consideração o equilíbrio entre os diversos usos e funções urbanas, define as redes de transporte, comunicações, energia e saneamento, e os equipamentos sociais, com especial atenção às zonas de ocupação espontânea como base sócio - espacial para a elaboração do plano;

Não deveria ser explicado nesta secção que os PGU devem obedecer aos Planos de Estrutura Urbana?

c) Plano Parcial de Urbanização (PPU) - é o instrumento que estabelece a estrutura e qualifica o solo urbano parcialmente, tendo em consideração o equilíbrio entre os diversos usos e funções urbanas, define as redes de transporte, comunicações, energia e saneamento, e os equipamentos sociais, com especial atenção às zonas de ocupação espontânea como base sócio - espacial para a elaboração do plano;

Não deveria ser explicado nesta secção que os PPU devem obedecer aos Planos Gerais de Urbanização? Também recomendasse incluir os conceitos / elementos e instrumentos para gerar recursos económicos e financeiros como resultado de processos de gestão associada no âmbito dos planos parciais e / ou grandes operações, o que foi discutido de forma ampla na Secção 5.2 (pág. 53) deste relatório.

d) Plano de Pormenor (PP) - é o instrumento que define com pormenor a tipologia de ocupação de qualquer área específica do centro urbano, estabelecendo a concepção do espaço urbano, dispondo sobre usos do solo e condições gerais de edificações, o traçado das vias de circulação, as características das redes de infra-estruturas e serviços, quer para novas áreas ou para áreas existentes, caracterizando as fachadas dos edifícios e arranjos dos espaços livres.

Não deveria ser explicado nesta secção que os PP devem obedecer aos Planos Parciais de Urbanização?

Dos instrumentos de carácter geral

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 5

Constituem instrumentos de carácter geral os seguintes:

a) Qualificação dos Solos – é o instrumento informativo e indicativo da utilização preferencial dos terrenos em função da sua aptidão natural ou da actividade dominante que neles se exerça, ou possa ser exercida, para seu mais correcto uso e aproveitamento e garantia da sustentabilidade ambiental;

Por que utilização preferencial? Não deveria ser utilização permitida ou adequada? Propõe-se mudar este conceito para um mais ambicioso: **sustentabilidade ecológica, social, cultural e económica.**

b) Classificação dos Solos – é o instrumento que determina o regime político-administrativo de cada parcela do território em duas categorias fundamentais, a de solo urbano e a de solo rural;

O consultor sugeriria revisá-lo para incluir as classes de solo explicadas no Artigo nº 1, definições.

e) Zoneamento – é o instrumento de carácter informativo e indicativo elaborado com base na qualificação dos solos, existência de recursos naturais e na ocupação humana, que qualifica e divide o território em áreas vocacionadas preferencialmente para determinadas actividades de carácter económico, social e ambiental;

O consultor sugere o seguinte: “qualifica e divide o território em áreas destinadas a determinadas actividades económicas, sociais, culturais e ambientais, com base na sua vocação e na classificação do terreno correspondente de acordo com o Plano de Estrutura Urbana e o Plano Geral Urbanização”.

De o processo de elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 6

1. O processo de elaboração de um instrumento de ordenamento territorial deve obedecer, no mínimo, às seguintes fases:

- a) Formulação de objectivos gerais e específicos;*
- b) Inventário da situação existente no âmbito geográfico do território onde é aplicável o referido instrumento;*
- c) Análise e diagnóstico dos dados recolhidos na fase do inventário;*
- d) Elaboração e avaliação de alternativas;*
- e) Decisão sobre quais as alternativas aplicáveis;*
- f) Monitorização da implementação das disposições constantes no instrumento de ordenamento territorial;*
- g) Revisão sistemática das disposições do instrumento de ordenamento territorial.*

O consultor considera que um decreto regulamentar deve ser muito mais explícito e detalhado na caracterização do processo de formulação, e conteúdo, dos instrumentos de ordenamento do território. O observado é muito geral. Propõe-se a adopção de um texto semelhante a este:

1. PREPARAÇÃO

- 1.1. Preparação do projecto.
- 1.2. Projecto metodológico.
- 1.3. Contratação de equipe técnica.
- 1.4. Análise das instituições envolvidas.
- 1.5. Mapa dos actores.

- 1.6. Inventário e avaliação de informações.
2. DIAGNÓSTICO TERRITORIAL
 - 2.1. Elaboração de cartografia base (Urbano 1: 5000 e rural 1: 25000).
 - 2.2. Elaboração de cartografia temática (Urbano 1: 5000 e rural 1: 25000).
 - 2.3. Estudos básicos de gestão de risco - ameaça no âmbito da mudança climática.
 - 2.4. Diagnóstico do componente agrícola rural.
 - 2.5. Diagnóstico e projecções populacionais.
 - 2.6. Diagnóstico ambiental.
 - 2.7. Diagnósticos funcionais.
3. FORMULAÇÃO
 - 3.1. Determinantes do planeamento
 - 3.1.1. Determinantes ambientais dos níveis nacional e provincial.
 - 3.1.2. Determinantes culturais dos níveis nacional e provincial.
 - 3.1.3. Determinantes de ordenamento e uso do solo dos níveis nacional e provincial.
 - 3.2. Prospectiva
 - 3.2.1. Construção da visão sub-regional e modelo de ordenamento territorial (MOT)
 - 3.2.2. Construção de cenários.
 - 3.2.3. Selecção do cenário de destino.
 - 3.2.4. Determinação das ‘apostas’ (objectivos gerais e específicos).
 - 3.3. Directrizes
 - 3.3.1. Orientações e orientações do componente agrícola rural.
 - 3.3.2. Orientações e orientações do componente ambiental.
 - 3.3.3. Orientações e directrizes do componente de gestão de risco.
 - 3.3.4. Orientações e directrizes sobre gestão do solo urbano e instrumentos de financiamento.
 - 3.3.5. Orientações e directrizes sobre gestão fundiária rural e instrumentos de financiamento.
 - 3.3.6. Orientações e directrizes sobre questões funcionais.
 - 3.3.7. Preparação do documento de síntese.
 - 3.4. Programa de execução.
 - 3.4.1. Programas e projectos de longo prazo (15 anos).
 - 3.4.2. Programas e projectos de curto prazo (5 anos).
 - 3.4.3. Banco de projectos.
 - 3.4.4. Plano de inversões e programa anualizado de caixa.
 - 3.5. Instrumentos de gestão.
4. ADOPÇÃO
 - 4.1. Documento de resumo.
 - 4.2. Formulação do projecto de acto administrativo (diploma, ordenança, resolução, postura, etc.).
 - 4.3. Entrega ao Conselho Consultivo de Ordenamento Territorial para sua avaliação.
 - 4.4. Ajuste e entrega ao governo para sua revisão.
 - 4.5. Revisão do projecto de acto administrativo pelo governo.

- 4.6. Apresentação do projecto de acto administrativo ao corpo legislativo.
- 4.7. Adopção do acto pelo corpo legislativo.
- 4.8. Acto adoptado.
5. EXPEDIENTE MUNICIPAL (OU DISTRITAL)²⁰
 - 5.1. Documentos técnicos de suporte.
 - 5.2. Relatório dos processos de participação cidadã.
 - 5.3. Relatório do processo de monitoramento, avaliação e revisão do plano anterior.

Em países como Colômbia ou Canadá, o processo completo pode durar 18 meses.

Da hierarquização e complementaridade

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 7

2. A elaboração de qualquer dos instrumentos de ordenamento territorial previsto no presente Regulamento, não depende da existência de instrumento hierarquicamente superior; todavia, é obrigatória a elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial de nível distrital e autárquico.

O consultor não concorda com isso. Coloca em questão a responsabilidade e o exemplo que o governo central, e os governos provinciais devem dar aos governos distritais e autárquicos. Sem os planos de ordem territorial de hierarquia superior não poderá ser satisfeita a aspiração de um verdadeiro ordenamento territorial.

Dos prazos para início, elaboração e conclusão dos instrumentos de ordenamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 8

1. Os instrumentos de ordenamento territorial devem ser iniciados, elaborados e concluídos à medida que forem reunidas as condições técnicas, científicas, humanas, económicas e sociais necessárias.

O consultor considera que isso é muito vago. Uma vez que a lei seja implementada, a responsabilidade de ter um plano de ordenamento territorial deve ser imediata e irrevogável. Tem que haver um plano para governar em qualquer nível. Quando não há plano ou ele expirou, o primeiro acto de um novo governo deve ser formular-lho. É necessário um texto que refeita isso na secção de generalidades.

Dos objectivos do Plano Distrital de Uso da Terra

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 33

2. A materialização do objectivo referido na alínea b) do número anterior pressupõe a definição dos seguintes aspectos:

As estratégias e as bases da política de preservação e valorização da qualidade ambiental, no contexto geográfico do distrito, de acordo com as directivas gerais definidas a nível provincial;

A estrutura da distribuição dos assentamentos humanos, das infra-estruturas e equipamentos, no território do distrito;

²⁰ Complementa-se com o exposto na Secção titulada *Outava Parte - Expediente Distrital* (pág. 99) deste relatório.

Os parâmetros que devem reger a relação territorial dos municípios com o território envolvente

O consultor acredita que esses aspectos estão correctos; mas deveriam ser levantados de outra forma e seguindo outra ordem. Por exemplo, a expressão '*como estratégias e bases da política de preservação e valorização da qualidade ambiental*' refere-se a dois processos técnicos distintos: (i) definir algumas políticas e princípios fundamentais que sustentam a acção do Estado e a necessidade de planeamento de o ambiente, seguindo as práticas de preservação e valorização do capital natural do distrito; e (ii) as estratégias que o distrito desenvolverá para este tópico. Este último deve ser o resultado de diagnósticos sobre os diferentes elementos do capital natural do distrito, seu valor como ecossistemas, e a capacidade de suporte e desenvolvimento das actividades económicas e produtivas cujo desempenho seja compatível com as suas características naturais.

Portanto, o consultor considera que este assunto deveria ser tratado num capítulo inteiro.

Do conteúdo do Plano Distrital de Uso da Terra

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 34

Constituem elementos integrantes do Plano Distrital de Uso da Terra os seguintes (entre outros):

- a) A caracterização biofísica, geológica, geográfica e político--administrativa do distrito;*
- e) A descrição das actividades económicas, sociais e culturais, no distrito, e a sua dinâmica de crescimento;*
- f) A caracterização particularizada da paisagem e a definição geográfica detalhada das zonas florestais, agrícolas e costeiras*
- h) A descrição do potencial florestal e faunístico da província e a sua localização no território;*
- i) A definição da rede das infra-estruturas, a distribuição e localização dos equipamentos sociais e colectivos;*
- j) A determinação das estratégias de desenvolvimento tendentes à eliminação das assimetrias socioeconómicas e desenvolvimento das infra-estruturas e dos equipamentos do distrito;*
- k) A atribuição das responsabilidades pela materialização das estratégias de desenvolvimento das infra-estruturas e dos equipamentos;*
- l) As necessidades financeiras para as acções de desenvolvimento projectadas;*

O consultor considera que, (i) o Regulamento deveria conter precisões respeito dos termos, alcance, especificações desses elementos; (ii) onde falasse de 'descrição' seria melhor falar de diagnóstico; e onde falasse assimetrias, deveria falar-se de 'lacunas'.

Respeito do expresso no apartado (k), o regulamento deveria aprofundar; quais são os órgãos responsáveis das diferentes estratégias, qual e o seu alcance, etc.?

Finalmente, respeito do expresso no apartado (l), o consultor acredita que o aspecto financeiro não pode somente se-limitar a identificação das necessidades financeiras. Deve também especificar as fon-

tes, mecanismos e / ou possíveis veículos e instrumentos de financiamento das obras e acções de concretização das estratégias, tal como foi exposto neste relatório.

Dos objectivos do Plano de Estructura Urbana

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 42, que corresponde ao PEU

Definir os princípios e os modelos de ordenamento do território autárquico

O consultor se pergunta se os objectivos e modelos de ordenamento do território autárquico (e distrital) não deveriam ser definidos pela autoridade superior hierárquica ou mesmo pela autoridade nacional? Não deveria haver um modelo definido pela autoridade suprema em matéria de ordenamento territorial de como deveria ser o ordenamento territorial das diferentes jurisdições?

Também diz o mesmo artigo

A materialização do objectivo referido na alínea c) do número anterior pressupõe a definição dos seguintes aspectos:

- a) A estrutura primária das redes de acessibilidade dentro do território autárquico e as suas ligações com a malha distrital, provincial e nacional;*
- b) Os grandes sistemas de controlo do escoamento de águas superficiais e os princípios que devem governar a execução progressiva desses sistemas;*
- c) Os sistemas de tratamento de resíduos sólidos e as zonas para a sua recepção e processamento;*
- d) Os princípios da construção e da localização dos cemitérios na área urbana;*
- e) A rede de centros de actividades estruturantes multifuncionais e a sua distribuição no território autárquico;*
- f) Os princípios gerais e os parâmetros de utilização do espaço público;*
- g) Os princípios gerais a que deve obedecer a circulação dos meios públicos e privados de transporte automóvel e a criação progressiva de zonas pedonalizadas nas áreas de actividades terciárias e residenciais.*

Se considerarmos que os quatro instrumentos de ordenamento territorial do nível autárquico (artigo 38) devem conter todos os elementos que figuram neste número, o resultado no território pode ser contraproducente.

De facto, pode haver aspectos que devem ser tratados nos quatro instrumentos; no entanto, existem certos aspectos dos planos inferiores que não devem aparecer nos planos superiores e vice-versa. Por exemplo, pensar que os planos de pormenor incluem ‘sistemas de tratamento de resíduos sólidos’ (literal c), pode levar a soluções no nível mais local (plano de pormenor) que não necessariamente coincidem ou correspondem com as soluções e sistemas na área geral (plano parcial ou geral).

Entende-se que o Regulamento do Solo Urbano eleva as características de hierarquia dos planos, caso em que se gera uma contradição entre aquele regulamento e este.

Além dos aspectos mencionados, seria útil incluir, como parte do modelo de plano, aspectos como:

1. Regime de cedências para formação de espaço público e semipúblico.
2. Índices de ocupação do solo.

3. Índices ou coeficientes de edificação (coeficiente básico e coeficiente adicional).
4. Mecanismos e incentivos para a acção colectiva na criação ou transformação do espaço urbano (Reajuste ou emparcelamento de lotes individuais, aquisição de direitos de construção adicionais, bónus de densidade, etc.)

Da base de dados, conteúdo, formato e competência de ordenamento

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 76

1. A fim de facilitar a execução da política de ordenamento do território, deve ser criada uma base de dados nacional e centralizada, onde se encontrem disponíveis todas as informações de ordem geográfica e económico-social, incluindo as informações fisiográficas e morfológicas, sobre todos os sistemas infra-estruturais, equipamentos sociais, cadastro e implantação geográfica e quantitativa dos dados dos recenseamentos populacionais e socioeconómicos.

Moçambique ainda não tem instituto geográfico ou instituição em que resida a informação geográfica do país? Se existe tal instituição, por que é ordenada a criação de uma base de dados nacional e centralizada?

Além disso, o consultor propõe a inserção, na lei e o regulamento, o conceito de ‘expediente distrital’ já exposto neste relatório (pág. 134). Com certeza, as informações críticas para a formulação do ordenamento territorial devem ser criadas e mantidas ao nível local (onde deve-se incluir os elementos estruturais definidos pelos governos de hierarquia superior).

Da compatibilidade com o pressuposto de validade dos instrumentos de ordenamento territorial

Diz o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, no seu Artigo nº 80

A compatibilidade entre os diversos instrumentos de ordenamento territorial é condição da respectiva validade.

2. São nulos os planos elaborados e aprovados em violação de qualquer instrumento de ordenamento territorial com o qual devessem ser compatíveis.

O consultor perguntasse isso como é determinado, como é garantido, como é avaliado? A resposta detalhada deve ser dada no regulamento; pois, do contrário, será o critério do funcionário público o que determine que os planos são, ou não, compatíveis entre si.

Das definições no Regulamento do Solo Urbano

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 1

4. Área urbanizável - área susceptível de ser edificada, constituída por parte ou pela totalidade de um ou mais prédios urbanos ou rústicos.

As áreas urbanizáveis também devem ser autorizadas para isso pelo Estado, a partir do cumprimento das condições que constam da definição no. 15 abaixo.

5. Índices urbanísticos - conjunto de indicadores que permitem definir as dimensões e a capacidade de suporte dos terrenos.

Para o consultor, os índices urbanos são indicadores dos limites que o desenvolvimento urbano e a atividade de construção podem atingir. A capacidade de suporte do terreno deve ser medida em termos de indicadores sociais, ambientais, geotécnicos e culturais.

8. Planta topográfica - desenho à escala duma parcela ou talhão demarcado, especificando de forma inequívoca pelo menos a sua localização, identificação, limites e confrontações, servidões existentes, o uso autorizado e suas condicionantes, nome do titular do direito de uso e aproveitamento e identificação da autoridade emitente.

Uma reforma importante é dar ao sindicato dos agrimensores mais responsabilidade no processo de formalização do terreno. Uma planta topográfica com todas as condições da lei não tem que ser necessariamente elaborada por agentes oficiais, como é o caso hoje (. Deve poder ser elaborado por agentes privados, devidamente licenciados e amparados por garantias sindicais e financeiras.

15. Urbanização - transformação do solo através da provisão de infra-estruturas, equipamentos e edificações que assegurem a fixação física das populações em condições de beneficiarem de serviços de crescente nível e qualidade nos domínios da saúde, ensino, tráfego rodoviário, saneamento, comércio e lazer, entre outros.

O consultor acredita que deve ser o Estado que determinará se uma área pode ser urbanizada, e isso deve quedar expresso aqui.

Da caracterização dos planos

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 1

2. Plano de estrutura urbana - 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 infra-estruturas e os equipamentos sociais existentes e a implantar e a sua integração na estrutura espacial regional.

O consultor considera esta definição muito geral. A primeira vez que o instrumento for introduzido, ele deve ter uma definição precisa de seu escopo. Embora, dado que o Capítulo VI do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território fornece uma definição mais detalhada do PDU, foi nesse capítulo que a definição deste instrumento foi discutida.

Da articulação dos planos

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 6

1. As regras técnicas a observar no processo de elaboração dos diferentes planos de ordenamento são objecto de regulamentação específica.

As regras técnicas a serem observadas parecem já estar regulamentadas no Regulamento da Lei de Ordenamento do Território. O texto deste parágrafo pode ser desnecessário.

Do relatório do inquérito

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 15

1. A equipa técnica deve apresentar um relatório preliminar do inquérito obedecendo ao conteúdo e prazos que lhe foram fixados.

2. O relatório preliminar do inquérito deve conter no mínimo os seguintes elementos:

- a) Mapa da área objecto de inquérito;*
- b) Mapa das ocupações existentes devidamente identificadas;*
- e) Mapa descritivo das áreas com limitações naturais e ambientais à ocupação;*

- d) Lista dos ocupantes com discriminação da situação jurídica de ocupação;*
 - e) Lista das reclamações e observações apresentadas com clara identificação dos autores e dos terrenos a que se referem;*
 - f) Informação relativa ao tratamento dado às reclamações e observações.*
- 3. O relatório preliminar de inquérito deve ser produzido em número de originais que for fixado, devendo ser assinado por todos os elementos da equipa técnica.*
- 4. O relatório preliminar de inquérito deve ser acompanhado do parecer e observações produzidos pelos líderes comunitários locais.*

Assumindo que o conceito de articulação do processo de inquérito com o processo de planeamento detalhado seja adoptado, o relatório do processo seria o plano de pormenor como tal. Por tanto, deveria conter todos os elementos aqui descritos juntamente com os elementos do plano de pormenor que foram identificados no Regulamento da Lei de Ordenamento do Território.

Dos níveis de urbanização

Diz o Regulamento do Solo Urbano, no seu Artigo nº 22, que a urbanização completa é estabelecida quando na zona estão cumulativamente reunidas, pelo menos, as seguintes condições (entre outras)

- h. As comunicações telefónicas são asseguradas por redes apropriada.*

O consultor considera que, hoje em dia, as redes de telefonia fixa não devem mais ser factores condicionantes para determinar o nível de urbanização.

6.2 OUTROS ASPECTOS NA LEGISLAÇÃO MOÇAMBICANA SOBRE ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO, IDENTIFICADAS NO CONTEXTO DA EXPERIÊNCIA DO CONSULTOR EM MOÇAMBIQUE.

6.2.1 INTRODUÇÃO

Desde 2012, o consultor está a trabalhar em Moçambique, em estudos relacionados com o acesso a terrenos urbanos, DUAT e licenças de construção. Este trabalho foi realizado sob os auspícios dos programas SPEED e SPEED+ da USAID, bem como da GIZ. Os estudos decorreram em Maputo, Quelimane, Beira, Dondo, Chimoio, Gôndola, Manica e Sussundenga.

Nestes estudos foram analisadas algumas questões do Regulamento Solo Urbano

Actualmente o país atravessa um momento crucial, caracterizado por uma pressão sem precedentes sobre a terra, decorrente da expansão dos centros urbanos (que poderá atingir cerca de 60% da população do país por volta de 2030²¹, significando uma propensa disponibilidade para a produção de assentamentos informais, grande pressão sobre os terrenos marginais, áreas de risco e outras ambientalmente sensíveis); bem como da construção de infra-estruturas públicas de diversa ordem, da implantação no meio rural de projectos de larga escala baseados na terra, da necessidade premente de fazer face aos impactos das mudanças climáticas, entre outros factores, que se aliam a uma cada vez mais

²¹ Relatório da Rede Nacional Voluntária 2020, Agenda 2030, citando projecções do Instituto Nacional de Estatística, 2018.

distante oferta de serviços por parte do poder público.

6.2.2 CONSTATAÇÕES MAIS ESPECÍFICAS

Além dos aspectos estruturais mencionados acima, Samper e Narotam verificaram estes:

Sobre as áreas de Domínio Público sobre o Uso da Terra, zonas de protecção parcial

Nas zonas de protecção parcial, embora não possam ser adquiridos direitos de uso e aproveitamento da terra, a lei prevê que poderão ser emitidas licenças especiais de actividade. Em efeito, segundo o Regulamento do Solo Urbano, as autarquias ou órgãos locais do Estado, podem emitir as licenças especiais, desde que não haja objecção das entidades locais que superintendem na gestão das águas interiores e marítimas, estradas e linhas férreas nacionais, aviação civil, energia, defesa e ordem pública, conforme aplicável. Os municípios tem a autonomia para o licenciamento nestas zonas. Importa ressaltar que a forma em que é desencadeado o processo de licenciamento carece ainda de uma definição precisa e os termos da sua execução, através de instrumentos legais adequados, quer sejam as posturas, em vista a abranger o modo de utilização destas áreas, a cobrança de taxas, em vista a tornar os processos mais transparentes, não apenas para o cidadão bem como aos investidores.

Sobre a transparência nas autorizações dos espaços de domínio público

Há uma necessidade de uniformização e transparência do processo em termos de autorização dos espaços de domínio público, no que tange as estruturas centrais; é fundamental estabelecer um instrumento de regulação em consonância com os municípios, pois esta ainda detém a chave do modo como se deve utilizar aquelas áreas.

Esclarecimento sobre o papel das novas figuras administrativas no processo de autorização de investimentos

Sobre a nova figura executiva nas provinciais, fruto da descentralização administrativa actual do poder do Estado (Secretário de Estado), importa um esclarecimento sobre o seu papel no processo de tomada de decisão no processo de autorização nas zonas de protecção parcial.

Sobre o limite das dimensões das parcelas destinadas a habitação própria

Agora, uma questão que é crítica para efeitos de reduzir os níveis especulativos nos preços da terra quando e deixada sem aproveitar, e ausência de um limite de superfície da terra destinada a habitação própria que pode ir de um simples terreno de 12,5mx25m até grandes extensões. A necessidade da regulamentação do limite das dimensões das parcelas destinadas a habitação, quer pelo processo de atribuição e ou regularização de DUAT; isto para superfícies urbanisticamente aceitáveis em áreas urbanas, tendo como objectivo a distribuição de parcelas socialmente úteis sob ponto de vista de urbanização das cidades, pese embora os planos já o especifiquem.

Sobre a transmissão de DUAT

Nos termos do RSU e da Lei de Terras, considera-se premente a necessidade de elucidar a figura do talhão urbano (RSU) que tem a construção como elemento que o dá vitalidade, sendo de se admitir transações de propriedade (prédio urbano) nos termos da Lei. Isso permitirá o nascimento de um mercado de direitos de desenvolvimento que ainda não esta aproveitado pelo Estado e tem um potencial muito grande de rendas públicas.

Sobre o reassentamento nas áreas urbanas

Relativamente ao reassentamento, considera-se que este deve ser tomado como um dos mecanismos de implementação dos projectos ou estratégias de requalificação urbana das áreas de assentamento

informal das cidades, devendo por essa via, ser revista a legislação referente ao processo de reassentamento; deve-se contemplar a engenharia pela qual se procederá à requalificação urbana das áreas de assentamento informal.

Dos mecanismos de financiamento para fornecer os instrumentos de ordenamento territorial

Da análise da Lei de Ordenamento do Território e do respectivo regulamento, no que diz respeito ao mecanismo de financiamento dos planos de ordenamento territorial, independentemente de quão bem formulado possa ser, apresenta lacuna.

Nos termos da lei em vigor, os municípios, os governadores provinciais, e os administradores distritais, são encarregues de conceber os planos e de submeter a aprovação seguindo as formalidades regidas no respectivo regulamento. Constata-se, porém, que a maior parte dos municípios não dispõe de recursos financeiros, humanos e técnicos para o efeito, o que resulta na maior parte dos casos, a não verificação de planos.

Com efeito, a não disponibilidade de recursos financeiros para a formulação de planos por parte dos órgãos governamentais incumbidos no processo, tem surtido em soluções criativas por parte dos municípios, que tomam a iniciativa de apresentar os seus pedidos através de um requerimento, onde os técnicos são incumbidos de verificar as condições básicas para a emissão de planos de pormenor em determinados bairros.

Há necessidade de explorar o mecanismo de financiamento de planos e dispor de uma regulamentação com o intuito acelerar a formulação dos planos para um rápido desenvolvimento territorial dos municípios, os governos locais, e dos distritais, em vista a garantir os direitos dos cidadãos.

Da classificação de áreas urbanas não municipalizadas

A Lei dos órgãos locais do Estado não é abrangente no que se refere a classificação das áreas urbanas não municipalizadas. A classificação de áreas urbanas dentro dos limites dos Distritos ao nível nacional desencadeia vazios a nível do Ordenamento Territorial. Verifica-se a necessidade de definição do limite do ordenamento nestas áreas, se será suficiente o Plano Distrital do Uso da Terra ou serão os instrumentos de ordenamento transversais ao território em causa, esta questão é crucial para a classificação das áreas urbanas que não são municípios

Sobre o enquadramento dos Planos quando elaborados a nível distrital (PGU), (PPU) e (PP)

Quanto aos planos elaborados ao nível distrital, particular atenção, devera ser incidir no que diz respeito n 8, artigo 10, da Lei de Ordenamento do Território, em que estatui que ... *o uso e aproveitamento do solo urbano será objecto de regulamentação específica, de acordo com a política nacional de terras e a política do ordenamento do território, no âmbito do quadro legal vigente*; este artigo e conjugado com o nº 1, do artigo 5, do Regulamento do Solo Urbano, que determina que *os planos de ordenamento das cidades, vilas e dos assentamentos humanos ou aglomerados populacionais classificam-se em: a) PEU; b) PG e PPU e c) PP*".

Em termos de linguagem técnica utilizada, note que a lei não refere *autarquias*, mas sim, *zonas urbanas*, nos termos definidos no artigo 1 do RSU, onde a definição do solo urbano é considerada toda área compreendida dentro do perímetro dos municípios, vilas e das povoações legalmente constituídas.

Daqui, temos que aplicado o Regulamento do Solo Urbano, as autarquias são consideradas zonas urbanas. Atendendo o acima exposto, para efeitos de elaboração dos planos nas áreas acima descritas, deverão ser ao abrigo das definições da legislação do ordenamento territorial em vigor, verificado que no Regulamento da Lei do Ordenamento Territorial, se pode equiparar área urbana classificada ou não

com área municipal.

Da extensão da responsabilidade de elaboração dos PGU/PPU

Fala-se hoje em dia da possibilidade de estender, as entidades privadas, a responsabilidade de elaboração dos planos. Ao respeito, é crucial enquadrar em primeiro lugar o interesse das comunidades locais que habitam uma determinada circunscrição territorial. Sendo que uma forma de assegurar a garantia dos direitos das comunidades locais, e assegurando a responsabilização aos órgãos fiscalizadores no processo.

Ao respeito, deve-se diferenciar entre dois formas no que se refere a ‘entidades privadas’: (i) entidades privadas com ânimo de lucro, e (ii) entidades privadas de gestão associativa (é dizer, com ânimo de lucro colectivo).

1. **Relativamente as entidades privadas com ânimo de lucro.** Considera-se que não é aconselhável fazer concessões desse tipo a agentes privados com fins lucrativos. O único objetivo do negócio imobiliário privado é maximizar os aluguéis gerados pela transformação do terreno. Na experiência do consultor, este tipo de concessões gera efetivamente infra-estruturas bem servidas e bens públicos de bom nível. Embora, esses bens acabam custando muito mais do que as pessoas mais pobres da sociedade podem pagar. Como lo qual, derrota-se o propósito Estadual de criar espaços urbanos de equidade.

O consultor Samper considera que, por mais difícil que seja para o Estado desenvolver terras por meio de instituições públicas, esse deve ser o caminho. A posição do Estado perante os agentes privados com ânimo de lucro deve ser a de garantir que esses ativos (infra-estruturas e bens colectivos) sejam produzidos por meio de cessões, captura de valor, outorga onerosa de direitos de construção que vão além do direito básico à moradia, e outros números já discutidos neste relatório.

2. Quanto à segunda forma, **entidades privadas de gestão associativa**, e de grande importância mencionar a tramitação do processo de elaboração de planos de pormenor, na Cidade de Maputo, que tem sido praticada pelo facto do município não dispor de recursos. Existem iniciativas locais de municípios que realizam obras de urbanização de determinados assentamentos, por meio de contribuição para a construção de arruamentos, órgãos de drenagem, eletrificação, iluminação pública, por via da nomeação de conselhos locais, fora do domínio da autoridade municipal eleita. O Conselho Municipal joga um papel fundamental na formalização e facilitação administrativa dos processos, atendendo ser o órgão responsável; isso permite que ao longo do processo as disposições regulamentares garantam todos direitos aos beneficiários. Verificando-se que a estrutura actual em que o Presidente desencadeia o processo ainda é funcional e facilita a tramitação dos procedimentos para acomodar os interesses dos municípios.

Este é um exemplo de processo de participação colectiva na transformação do território, que deve ser aproveitado e introduzido na Lei. O anterior, não só no que diz respeito ao processo, mas, mais importante, no estabelecimento de formas contribuição ainda mais profunda dos habitantes para a criação e utilização de direitos reais superiores aos que detêm no setor que é objeto da intervenção. De forma que as mais-valias fiquem nas mãos dos residentes e não dos agentes externos que a única coisa com que contribuem é a liquidez.

Quanto a responsabilidade da iniciativa, nos locais onde as Vilas e Povoados ainda não ascenderam a categoria de Autarquia, o Administrador da Vila ou do Povoado e de forma subsidiária se pode aplicar o regime jurídico dos instrumentos de ordenamento territorial de nível autárquico, desde que regulamentado (revisto o regulamento da lei de ordenamento territorial).

Dos mecanismos para a aplicação de multas

A cada nível de gestão territorial corresponde um nível de Fiscalização da aplicação da lei, que de princípio deve ser constituída e dotada de técnicos com domínio dos processos de ordenamento territorial e respectivos meios de trabalho, incluindo todos os componentes administrativos, meios de trabalho e sistemas de monitoria. A exemplo, na Cidade de Maputo foi recentemente criado um Departamento de Inspeção do Solo Urbano cuja função é zelar pela aplicação das disposições das Posturas de Construção e Postura do Ordenamento Territorial (conhecida por Postura de DUAT).

Terceira parte:

Recomendações nacionais e internacionais

Como exposto na introdução, o documento conclui com as recomendações que ambos os consultores emitiram com base em seus respectivos diagnósticos. A nível do trabalho do consultor nacional isso inclui uma proposta de aspectos específicos a considerar numa possível revisão quer na Política de Terras (PT) como no pacote legislativo de ordenamento territorial e regulamento do solo urbano.

Quanto a o trabalho do consultor internacional, isso inclui

1. Edições recomendáveis a inúmeros artigos dos diferentes instrumentos do pacote legislativo.
2. Recomendações sobre o pacote de ordenamento territorial ‘como um todo’.
3. Recomendações relativas a cada uma das seis dimensões acima mencionadas.

Nas páginas seguintes, esses pontos são desenvolvidos.



Estrada na cidade de Chimoio. © Arturo Samper

CAPÍTULO 7.

RECOMENDAÇÕES DESDE A PERSPECTIVA NACIONAL

7.1 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.º 4, Pontos 4 e 5

Ao respeito, recomendasse o seguinte:

1. 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 sujeitando-se aos procedimentos distritais;
2. Regulamento da Lei do Ordenamento Territorial, Art. 31: Enquadrar a questão dos PEU, PGU, PPU ou PP quando são elaborados no território Distrital?
3. No segmento semelhante observação recai sobre aos Artigos 38 e 39 do Regulamento da Lei do Ordenamento Territorial: Integrar quem aprova e quem ratifica um PEU, PGU, PPU ou PP for elaborado numa Vila Sede Distrital.

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, etc. O mesmo deve ser feito para a comissão de elaboração do Plano [Art.º 40, alínea c];

Em relação ao Regulamento da Lei do Ordenamento Territorial, Art.º 35 e 40

Ponderar se o despacho do Presidente da autarquia deve conter todos os itens listados de a) e e). Pela experiência de como tem sido feito, nos Termos de Referência é 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 – Infrações 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.

7.2 ASPECTOS PROPOSTOS PARA INTEGRAÇÃO NA LEI DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Ao respeito, recomendasse o seguinte:

1. 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.

2. 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.
3. 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.
4. Equiparação de Planos de Maneio de Áreas de Conservação a Planos Especiais de Ordenamento do Território;
5. Enquadramento na legislação do Ordenamento do Território do novo instrumento de OT em elaboração - o Plano de Ordenamento do Espaço Marítimo (POEM);
6. Estabelecimento de níveis diferenciados e de competência para a elaboração dos Planos Especiais de Ordenamento Territorial (PEOT) (Nacional, Provincial e distrital). Por exemplo:
 - a. **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;
 - b. **Nível Provincial** – a área de intervenção abrange dois ou mais distritos dentro da menta 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;
 - c. **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 actividade de ordenamento territorial no Distrito e aprovado pelo Governo Distrital ou pela Assembleia distrital (a partir de 2025), ratificado pelo Governo da respectiva Província;
7. 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.**
8. No artigo 22, sobre o conteúdo do PEOT, devia ser incluída a questão **das prioridades e dos prazos** para as acções de implementação.
9. Os artigos 20 e 23 fazem menção aos **aspectos que devem constar nas resoluções que dão início à elaboração do PNDT e do PEOT, respectivamente**, porém há necessidade de se fazer menção aos aspectos que devem constar nas resoluções que aprovam os mesmos IOT.

7.3 ASPECTOS GERAIS A ALINHAR NA LEI DE TERRAS E SEU REGULAMENTO, E NA POLÍTICA, LEI E REGULAMENTO DO ORDENAMENTO TERRITORIAL

Ao respeito, recomendasse o seguinte:

1. 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;
2. Harmonizar conceitos e definições em todo o regime de terras;

3. 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/zonaamento territorial, reduzindo desta forma a discricionabilidade e a corrupção;
4. Compatibilizar o regime de transferência de DUAT no caso de prédios rústicos e urbanos;
5. 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;
6. Clarificar o conceito de benfeitorias;
7. 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;
8. Tornar mais fácil o acesso ao crédito bancário por parte de titulares de DUAT;
9. Permitir maior angariação de receitas pelo Estado resultantes da aplicação de taxas/impostos devidos ligados as transacções, clarificando os poderes das entidades com poder jurídico para efectivamente cobrar impostos e/ou taxas;
10. Articular melhor a legislação de terras com a legislação sobre reassentamento populacional, ambiente e ordenamento territorial e ainda com a legislação geral e sectorial relevante;
11. 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;
12. Clarificar a dinâmica das diferentes transacções que poderiam ter lugar com a detenção do título do DUAT;
13. Melhorar, dinamizar e tornar mais seguro o mercado de acesso à terra no país, sem se descuidar das garantias legais para as questões sociais ligadas ao uso da terra no país;
14. Garantir maior rentabilidade da terra;
15. Melhorar a relação e coordenação institucional entre os diversos órgãos públicos envolvidos em matérias conexas com os direitos e registo de terras.



Janela informativa dos processos e atenção ao cidadão na cidade de Chimoio. © Arturo Samper (2014)

CAPÍTULO 8.

RECOMENDAÇÕES DESDE A PERSPECTIVA INTERNACIONAL

Como foi visto no Capítulo 2, há uma série muito importante de recomendações sobre o pacote de planeamento territorial, as quais foram anotadas sobre um grande número de artigos e declarações dos quatro instrumentos estudados. Portanto, não é objectivo desta secção repetir as recomendações já oferecidas; o objectivo é destacar as principais ideias que surgiram do processo, bem como sugerir uma rota de acção.

Por consequência, nesta última secção do relatório, o consultor apresenta dois elementos.

1. Uma síntese das principais ideias que a leitura do pacote legislativo sobre ordenamento do território levantou. As ideias estão organizadas, primeiro, em aquelas relacionadas com o pacote ‘como um todo’; e segundo, em as ideias que fazem referência, como nos demais capítulos, as seis dimensões já mencionadas;
2. As acções que o consultor recomenda realizar em cada caso, além de aquelas que já foram explicadas ao nível de cada um dos artigos que foram comentados.

8.1 O PACOTE DE ORDENAMENTO TERRITORIAL ‘COMO UM TODO’

Principais ideias

É claro que o pacote legislativo se foca principalmente em dois aspectos críticos para o ordenamento do território (mais não em todos): (i) os aspectos técnicos, e (ii) os aspectos institucionais, especialmente o que tem que ver com as competências dos diferentes órgãos na formulação dos instrumentos.

Diante do exposto, o pacote de planeamento territorial passa a ser visto mais como uma questão sectorial, e não como uma questão transversal, que diz respeito a todos os sectores da acção do Estado e da economia; bem como em todos os níveis do Estado.

De facto, o ordenamento territorial é uma questão que deveria ter status ‘quase constitucional’, sendo tão importante quanto, por exemplo, o financiamento do Estado ou a segurança nacional. Deve haver, então, um quadro que não só permita, mas também obrigue, a todos os órgãos de todos os sectores do Estado, a planear e agir a partir de um mapa da ordem territorial que Moçambique pretende construir. Um quadro que, ademais, seja rigoroso e detalhado até o más simples conteúdos e procedimento de todos os órgãos sectoriais.

Recomendações

1. Incluir no pacote os seguintes aspectos; isso, com igual ou mais nível de detalhe ao aquele que exibem os aspectos técnicos e institucionais, é dizer, não somente ‘o quê’ fazer; também deve-se incluir o ‘como fazê-lo’, ‘o quando fazê-lo’, o ‘quanto (dinheiro)’ precisasse para isso, e de ‘onde virá’ esse dinheiro:
 - a. Conceitos jurídicos e de filosofia do Estado que suportam a acção dos órgãos públicos, e parametrizam claramente a acção os actores privados individuais ou colectivos no âmbito de ordenamento do território. Refere-se a todos os conceitos discutidos na Secção 5.1 (pág. 41) deste relatório
 - b. Aspectos ecológicos e culturais concretos a serem colocados em valor, respeitados, promovidos e aproveitados na formulação, implementação, monitoramento e participação comunitária nesses âmbitos. Isso, para todos os níveis do Estado.

- c. Aspectos socioeconómicos e financeiros do ordenamento territorial, recolhendo todos os aspectos, elementos, instrumentos que permitam materializar os objectivos públicos no âmbito de ordenamento territorial.
 - d. Aspectos sociais, principalmente o relativo a possibilitar uma real participação de todos os actores sociais em todos os processos estaduais de formulação e actuação no âmbito de ordenamento territorial.
2. A tarefa exposta no ponto anterior é muito grande. Por este motivo, o consultor recomenda que o processo de revisão do pacote legislativo seja realizado com um novo pacote em mente, e não com um pacote que resulte da adição ou modificação de textos nos artigos dos instrumentos existentes.
 3. O consultor entende que o processo de descentralização continua em Moçambique e que, até 2024, a Constituição poderá ter modificado o sistema de governo distrital, à semelhança do que tem sido feito a nível provincial. Dada esta situação, o consultor recomendaria a convocação de uma equipa de trabalho moçambicana e internacional para conceber este novo pacote.
 4. O pacote deveria ser desenhado em torno das seis dimensões que foram analisadas, através de um mecanismo de grupos de trabalho em que cada dimensão se desenvolve através da revisão da legislação correspondente, seminários, etc.

8.2 DIMENSÃO JURÍDICA, ESTRUTURA LEGAL E FILOSOFIA DO ESTADO

Principais ideias

O pacote jurídico é extremamente frágil por não apresentar os elementos jurídicos e a filosofia do Estado que sustentam o ordenamento territorial, nomeadamente no que diz respeito à materialização da função social e ecológica da propriedade, bem como à multiplicidade de formas e mecanismos que o poder executivo pode utilizar em procura desses fins.

O consultor não hesita que alguns dos princípios enunciados no pacote ‘ideal’ do 0 devem ser encontrados na Constituição moçambicana e em várias leis. De facto, só até à leitura do Regulamento do Solo Urbano (que é tecnicamente o instrumento jurídico de menor hierarquia) foi possível constatar que o Direito de Preferência já existe em Moçambique!

Note-se que o consultor não faz referência à questão da estrutura jurídica do pacote legislativo estudado. Com certeza, sua estrutura obedece à legislação moçambicana de como fazer leis, que vem em primeiro, segundo, terceiro lugar; qual instrumento é superior; e qual o alcance ou profundidade que cada um deve alcançar no que se refere ao tema legislado.

No entanto, a este respeito, surpreende ao consultor que a política seja um instrumento de hierarquia superior à lei. Por exemplo, observa-se como a Lei de Terras o que faz é aprovar o Decreto emitido como Política Nacional de Terras, de Dezembro de 1998. Embora não se expresse da mesma forma, a Lei de Ordenamento do Território faz o mesmo, sendo esta uma elaboração que parte da Resolução 18 de 2007, de 30 de Maio. Isso parece indicar que o poder executivo está acima do legislativo.

Nos cenários de separação de poderes em que o consultor se desenvolveu, cada ramo de poder é totalmente independente; os actos do legislativo podem, de facto, ser emitidos a partir de um pedido do executivo, mas também pode-se expedir actos de iniciativa de terceiros, bem como de os próprios legisladores; em alguns casos, comunidades de base também podem apresentar propostas de actos usando mecanismos de assinaturas. E, em qualquer caso, o legislador reserva-se o direito de modificar qualquer acto que seja submetido à sua consideração.

Como já foi exposto, nos cenários a que se refere o consultor, o documento da Política costuma ser um instrumento temporário, que responde à questão de como o governo de turno vai operacionalizar os mandatos da lei. Mas a lei sempre será de uma hierarquia superior.

Assim, seja qual for o nível de precisão que o instrumento original do ato legislativo traz, no caso moçambicano parece que, portanto, esse mesmo nível de precisão vai permear os demais instrumentos de uma hierarquia inferior. E isso é o que acontece com o pacote estudado: os instrumentos de inferior hierarquia, ou seja, o regulamento da Lei de Ordenamento do Território bem como o de Solo Urbano, não chegam a profundidade necessária para que os agentes públicos e privados que farão operativa a legislação possam compreender cabalmente o ‘quê fazer’, o ‘como fazê-lo’, ‘o quando fazê-lo’, o ‘quanto (dinheiro)’ precisasse para isso, e de ‘onde virá’ esse dinheiro.

Recomendações

1. Conforme afirmado, é recomendável repensar o pacote de ordenamento do território para produzir uma nova versão. Muitos dos elementos da legislação existente permanecerão, mas dentro de uma estrutura diferente. A estrutura pode ser semelhante ao que é exposto na Secção 5.6.2 (pág. 104) deste relatório:
 - a. Lei orgânica do planeamento, que regula a estrutura, conteúdo, processo de elaboração e demais aspectos de qualquer plano a ser desenvolvido pela administração pública (não apenas planos de outros, mas também planos de desenvolvimento socioeconómico, planos estratégicos, planos sectoriais, etc.)
 - b. Lei orgânica de participação cidadã na formulação, tomada de decisões e implementação de planos e acções dos diferentes sectores e níveis do Estado.
 - c. Lei orgânica de ordenamento do território.
 - d. Lei de desenvolvimento territorial dos diferentes âmbitos territoriais do país (país, províncias, distritos).
2. Como expresso na Secção 8.1 acima, o pacote revisado deve agora incluir todos os conceitos discutidos na Secção 3.1 (pág. 9) deste relatório. Ao nível das leis, defini-los claramente; e a nível dos regulamentos, desenvolvê-los ao detalhe enquanto a sua aplicação nos processos de formulação, implementação, monitoramento e avaliação dos instrumentos de planeamento e de gestão de o ordenamento territorial. Finalmente,
3. Recomendasse inserir no pacote novo, todas as sugestões nos diferentes artigos que foram comentados e que aparecem na Secção 6.1.1 (pág. 138 e subsequentes) deste relatório.

A introdução desses elementos no pacote legislativo de ordenamento territorial moçambicano, sem dúvida permitiria a todos os moçambicanos e moçambicanas, principalmente aqueles que actuam como agentes do Estado o como agentes privados individuais ou colectivos no campo do ordenamento territorial, entender muito melhor os conceitos que sustentam a acção do Estado no campo do ordenamento do território, em questões críticas como a equidade, a protecção dos direitos colectivos, a participação do Estado em negócios lucrativos em nome e a favor da sociedade, e demais acções somente por meio das quais é possível, efectivamente, ser construído o bem público em seu sentido mais amplo, tangível e intangível.

8.3 DIMENSÃO ECOLÓGICA E CULTURAL

Principais ideias

Conforme o exposto na Secção 6.1.2 (pág. 153) deste relatório, o conceito de recursos naturais não é

abordado no pacote legislativo como uma ‘categoria estrutural’, tão significativa como, por exemplo, a participação cidadã e comunitária, ou a tramitação dos planos de ordenamento territorial. Lembre-se que só um 13% dos artigos do pacote abordam o tema; onde ademais, o Regulamento do Solo Urbano, que é o instrumento das áreas que mais incidem nos temas ambientais, praticamente não é abordado. E se for pouco, os temas ambientais não chegam a nível de encabeçado; só aparecem em encabeçados relativos a objectivos ou definições gerais.

Por sua parte, os aspetos relativos ao âmbito cultural, simplesmente se reduzem a um enunciado menor ao nível da Política, e uma instrução geral da necessidade de ter em consideração o património cultural ao momento de formular os planos.

Portanto, é urgente repensar e desenvolver devidamente, na Política, Legislação e Regulamentos, tudo o que diz respeito ao tratamento dos recursos naturais e culturais no campo do planeamento, gestão, execução, financiamento, e monitoramento do ordenamento do território.

Recomendações

1. O consultor recomendaria incorporar uma dimensão ecológica e cultural plenamente desenvolvida desde o nível de uma Lei Orgânica, como a sugerida acima, até os instrumentos de hierarquia inferior. Entre outros, o pacote legislativo deve estabelecer com precisão todos os elementos, acções, procedimentos, recursos e outros, que devem ser desenvolvidos nos planos de ordenamento territorial de todos os níveis do Estado. Isso está na lei actual, mas é muito geral.
2. Seria sugerido fazer isso em torno do seguinte:
 - a. Os conteúdos que aparecem na secção denominada *Primeira Parte – Plano Geral do Território Distrital (PGTD): o ‘quem’, o ‘quê’, e o ‘como’*; especificamente as subsecções 5.6.3, Nos. 1, 2.a, 2.b, 5.6.4 e 5.6.5 deste relatório, tratando de assuntos relacionados com o sistema ecológico e cultural do Plano Geral do Território Distrital (pág. 121), a política ecológica, ambiental e cultural deste plano (pág. 122), a sua política de espaço público (pág. 124), e suas políticas para o meio rural (pág. 125);
 - b. O conteúdo da secção intitulada *Segunda Parte – Planos Directores dos Sistemas Estruturantes do Território*, especificamente relacionado ao sistema patrimonial, cultural e histórico (pág. 121), o sistema de tratamento (mesma página) e os planos directores para sistemas complexos como o meio ambiente (pág. 94).
 - c. Estabelecer a gestão, administração, financiamento e demais instrumentos que permitam a materialização de decisões relacionadas à protecção e uso sustentável dos recursos naturais e culturais; como, por exemplo, as cifras de transferência de direitos de construção, a concessão de incentivos fiscais directos e indirectos para a preservação de recursos naturais e culturais, etc.
3. Introduzir as modificações sugeridas pelo consultor nos artigos da lei e regulamentos actuais, que tratam dos temas de recursos naturais e culturais; esses podem ser filtrados na tabela de comentários que é inserida como Anexo 2 deste relatório.

A introdução desses elementos no pacote legislativo de ordenamento territorial moçambicano, sem dúvida permitiria a todos os moçambicanos e moçambicanas, principalmente aqueles que actuam como agentes do Estado ou como agentes privados individuais ou colectivos no campo do ordenamento territorial, entender muito melhor quais são os sistemas naturais críticos para a sustentabilidade do país e como garantir que eles permaneçam para a posteridade.

8.4 DIMENSÃO SOCIOECONÓMICA E FINANCEIRA

Principais ideias

Como no caso anterior, a dimensão socioeconómica e financeira do ordenamento territorial aparece muito fracamente expressa no pacote legislativo estudado. Existem académicos e praticantes do planeamento do ordenamento territorial, como este consultor, que consideram esta dimensão ainda mais importante do que a dimensão técnica do planeamento territorial. Em última análise, as questões técnicas estão relacionadas ao bom senso e certas noções sobre as quais é difícil discordar, como garantir moradia digna e adequada; enquanto os elementos socioeconómicos e financeiros trazem consigo conflitos e divergências implícitas que merecem acção decisiva do Estado para garantir a equidade.

Como pode ser visto nas Secções 5.2 (pág. 20) e 5.3 (pág. 78) deste relatório, existem inúmeros instrumentos e mecanismos para alcançar, a través dos processos de desenvolvimento territorial, níveis mais elevados de acesso para todos os membros da sociedade aos bens e serviços públicos formais, de modo que todos possam operar em certas condições de igualdade e melhore a qualidade de vida.

Recomendações

Consequentemente, a recomendação é a mesma que no caso da dimensão ecológica e cultural: incorporar no pacote legislativo moçambicano para o ordenamento do território uma dimensão socioeconómica e financeira do mais amplo âmbito possível. Como no caso anterior, o consultor sugere que o pacote revisado inclua o seguinte:

1. Ao nível da lei, a definição e instrução para a aplicação de todos os instrumentos descritos na Secções 5.2 (pág. 20) e 5.3 (pág. 78) deste relatório; bem como outros instrumentos que possam ser úteis após uma análise mais detalhada da viabilidade constitucional da sua aplicação no país;
2. Também, a nível da lei, a classificação das situações, operações e demais casos em que os referidos instrumentos podem e devem ser aplicados.
3. Ao nível regulamentar, a descrição clara e detalhada de como operacionalizar esses instrumentos pelos órgãos do Estado nos três níveis, bem como pelos actores económicos privados individuais ou colectivos.
4. No âmbito dos planos de ordenamento do território, especialmente dos níveis distrital e autárquico, a obrigação de desenvolver os diferentes instrumentos através de uma política de gestão do desenvolvimento local neles baseada (ver página 125), que também deve ser estruturada de forma semelhante àquela indicado no parágrafo número 5 que aparece na página 126. Finalmente,
5. As modificações sugeridas pelo consultor nos artigos da lei actual que são expressas na Secção 6.1.3 (pág. 154 e subsequentes) deste relatório.

A introdução desses elementos no pacote legislativo de ordenamento territorial moçambicano, sem dúvida permitiria implantar um sistema muito más robusto, eficaz, eficiente e, de facto, ‘ordenado’ de gestão do desenvolvimento territorial no Moçambique. Um sistema que tornará mais provável o alcance das metas de igualdade social, aumento do valor cultural e sustentabilidade dos sistemas e recursos naturais do país.

8.5 DIMENSÃO DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

Principais ideias

Conforme o exposto na Secção 5.4 (pág. 91) deste relatório, a dimensão de participação cidadã no

processo de ordenamento territorial compreende todo o relativo aos papéis, responsabilidades, instrumentos e mecanismos para viabilizar, hacer efectiva, e garantir, a acção colectiva no processo de formulação, aprovação, implementação e monitoramento dos planos de ordenamento do território, seus programas e projectos de investimento. Também foi expresso que em um cenário em que os mecanismos e instrumentos da dimensão socioeconómica e financeira, acima expostos, sejam efectivamente implementados, muitos objectivos eminentemente sociais serão cumpridos. Daí que a questão que permanece não desenvolvida é a da participação cidadã.

Após analisar o assunto, o consultor conclui que a política, a lei e os regulamentos de ordenamento territorial moçambicanos poderiam ser muito mais abrangentes, aproveitando muito mais o grande potencial transformador da acção colectiva nesse âmbito, e a todos os níveis do estado. Hoje apreciase uma utilização muito reduzida desse potencial, focada ou limitada a aspectos relativos a ‘consulta’, sobre todo na escala dos processos de bairro e quarterão. Portanto, na mesma escala, bem como as escalas de distrito urbano, autarquia, distrito nacional, e provincial, deveria ser explorado o potencial para uma participação mais ‘real’. Uma das características que o consultor percebe do povo moçambicano, e uma vontade grande de partilhar na solução de problemas, colaborar e cooperar. Essas virtudes são a matéria-prima valiosa para estabelecer um sistema de participação cidadã que seja funcional e mais simples de implementar que em outros países como Colômbia, onde á muitos conflitos sociais de longe.

Por exemplo, no âmbito do inquérito, a participação cidadã e planos de pormenor, o consultor pode não compreender as subtilezas do processo administrativo de planeamento nos programas de requalificação; no entanto, chama a atenção que, tendo um sistema de actuação do órgão executivo local que mobiliza as comunidades locais para que, juntos, as comunidades e o Estado, realizem esforços de planeamento e implantação de melhores elementos urbanos nas áreas informais, não seja incorporado na legislação esse elemento participativo de grande valor. A experiência de Maputo, nas áreas onde a comunidade a operado ‘independentemente’, e um exemplo de como poderiam as coisas serem feitas.

Recomendações

Consequentemente, a recomendação é a mesma dos casos anteriores: incorporar no pacote legislativo moçambicano para o ordenamento do território uma dimensão de participação cidadã, a mais ampla e detalhada que seja possível. O consultor sugere que o pacote revisado inclua, entre outros, o seguinte:

1. Ao nível da lei, a definição e instrução para a aplicação de todos os instrumentos descritos na Secção 5.4 (pág. 91) deste relatório;
2. Também, a nível da lei, a tipificação de todas as organizações, situações, operações, processos e demais assuntos de interesse colectivo ou social no âmbito do ordenamento territorial, em que a participação cidadã deverá, portanto, ser praticada.
3. Ao nível regulamentar, a descrição clara e detalhada de como operacionalizar o anterior nos três níveis de governo, bem como pelos actores económicos privados individuais ou colectivos.
4. No âmbito dos planos de ordenamento do território, especialmente dos níveis distrital e autárquico, a obrigação de desenvolver os diferentes instrumentos de participação através de uma política de participação cidadã (ver página 125). Finalmente,
5. As modificações sugeridas pelo consultor nos artigos da lei actual que são expressas na Secção 6.1.4 (pág. 160 e subsequentes) deste relatório.

A introdução desses elementos no pacote legislativo de ordenamento territorial moçambicano, sem dúvida permitiria implantar um sistema muito más robusto, eficaz, eficiente e, de facto, ‘social’ de

gestão do desenvolvimento territorial em Moçambique. Um sistema que tornará mais provável o alcance das metas de igualdade social, aumento do valor cultural e sustentabilidade dos sistemas e recursos naturais do país. Além disso, um sistema que permitirá a longo prazo criar uma melhor relação entre governos e contribuintes, entre cidadãos e instituições. Ou seja, um sistema que permitirá avançar na construção da cidadania.

8.6 DIMENSÃO ADMINISTRATIVA E INSTITUCIONAL

Principais ideias

Como foi expresso na Secção 5.5 a dimensão administrativa e institucional é, sem dúvida, a que mais se desenvolve na legislação. Certamente, trata-se de dar instruções aos órgãos do Estado sobre os papéis, responsabilidades, procedimentos e outros aspectos essenciais para operacionalizar o ordenamento territorial em todos os níveis.

No entanto, impressões como essas permanecem:

1. Que o governo, simplesmente, vai se ‘auto-organizar’ para inserir e operacionalizar uma questão tão importante e complexa como o ordenamento do território; tal deve-se ao facto de não ser, o tema, aprofundado com o devido rigor em termos de actividades, limitações, detalhes de procedimentos, o que seria de esperar, especialmente ao nível dos dois regulamentos. Devido à sua grande complexidade, o assunto requer mudanças na arquitectura institucional e na engenharia em todos os níveis que devem ser estudadas e introduzidas na legislação.
2. Que o governo vai realizar ‘automaticamente’ as operações necessárias para a sua implementação desde seu próprio espaço e induzir os actores económicos particulares a fazerem o mesmo, com os recursos humanos, técnicos e financeiros de que dispõe. Isso é muito pouco provável.
3. O precedente é especialmente notório e motivo de preocupação, no contexto de uma questão como o planeamento do ordenamento territorial; visto que, como foi demonstrado nas Secções 5.3 (pág. 78) e 6.1.3 (pág. 154), é uma questão que pode e deve gerar recursos económicos e financeiros de benefício público. Isto através de instrumentos que não parecem estar em nenhum outro pacote legislativo moçambicano.
4. Nota-se que existem certas peculiaridades em termos da linguagem de ordenamento do território utilizada na legislação estudada. Um dos elementos que mais chama a atenção é o do conceito de gestão, que parece se limitar: (i) aos instrumentos técnicos que compõem o processo de planeamento e (ii) às relações interinstitucionais para a operacionalização do sistema. O consultor considera que este conceito deve ser mais amplo e detalhado com maior precisão, nomeadamente no que se refere à participação do cidadão e à geração e mobilização de recursos económicos já discutidos.
5. Em várias secções do regulamento da Lei de Ordenamento do Território, os órgãos distritais e autárquicos são geralmente agrupados na mesma categoria (órgãos locais). Embora ambos representem uma geografia local, a diferença quanto ao âmbito institucional a que pertencem (os governos distritais são constituídos e nomeados pelo nível central enquanto os autárquicos são eleitos), justifica que sejam sempre tratados de forma independente.

Recomendações

No nível de arquitectura e engenharia do aparato estatal, o consultor recomendaria o seguinte.

1. Quanto as categorias filosóficas do Estado, especialmente ao nível local (que é onde a sustentabilidade se materializa ou não), quem planeia a ordem territorial deve ser o mais independente

de quem administra os processos cadastrais, especialmente no um contexto, como o moçambicano, em que a terra é pública. A atribuição do uso do solo (ou a sua alteração legal ou ilegal) está sujeita às decisões e relações políticas de concessão de DUAT. Isto é um facto. Portanto, recomenda-se que quem projecta o ordenamento territorial do distrito e / ou autarquia, o faça de forma independente, o mais distante dos processos políticos de atribuição de direitos de exploração, uso e aproveitamento. Nos distritos e nas autarquias, deveria haver uma Direcção específica de planeamento do ordenamento territorial, com um Vereador diferente daquele que faz a supervisão dos processos de acesso à terra e a propriedade.

2. As localidades, especialmente os distritos, devem ter um nível de descentralização o mais avançado possível, que permita, entre outras coisas, a formulação, aprovação, implementação e acompanhamento dos instrumentos de ordenamento do território sem necessidade de aval das autoridades superiores. Pode-se argumentar que os órgãos locais carecem de capacidade humana, técnica, financeira e outras para o fazer; no entanto, o mero acto de reconhecer isso na lei, faz mais para perpetuar as relações verticais do que para construir capacidade nos níveis locais do Estado. Mais também porque não é viável, como o evidencia a quase total ausência de planos aprovados a nível distrital e as enormes dificuldades que as autarquias têm enfrentado para isso, especialmente as que se encontram afastadas da Capital. O que sim pode ser feito, é implementar um sistema de acção de níveis superiores para quando houver conflitos que não possam ser resolvidos no nível local, ou em que a parte afectada considere e solicite que sejam resolvidos pela autoridade imediatamente superior, dentro de um quadro de devido processo.
3. No que se refere à relação distrito-autarquia, o consultor considera que, para conseguir um ordenamento territorial verdadeiramente sustentável das cidades mais importantes do país e do seu entorno geográfico imediato, é necessário um governo com poderes para o fazer. Isso inclui o poder de arrecadar impostos e aplicar instrumentos de financiamento do ordenamento territorial, como os que foram discutidos neste relatório; para então devolver esses recursos na forma de investimentos públicos em programas e projectos de interesse para o grupo que habita aquelas áreas urbanas e territórios periféricos. Certamente, a discussão sobre qual forma de governo é a mais conveniente é muito complexa e este não é o espaço para aprofundá-la. No entanto, no cenário internacional em que o consultor se desenvolveu, podem ser vistos elementos como estes:
 - a. **Distritos especiais.** São áreas que, por motivos diversos, merecem valer-se de um mecanismo jurídico de governo superior ao meramente local, mas inferior ao regional provincial; normalmente, é o órgão legislativo de mais alto nível (Assembleia) que concede essa condição. O consultor entende que este é o caso das autarquias, apenas que aquelas foram constituídas apenas para áreas predominantemente urbanas e com pouco impacto nos territórios agrícolas ou suburbanos que as circundam.
 - b. **Associações de municípios.** Eles são figuras administrativas de propriedade dos associados, aos quais concedem poderes (que residem constitucionalmente no nível de governo local) para administrar certas questões de interesse comum, como pode ser o caso, por exemplo, de questões como resíduos, sólidos, água potável, saneamento ou transporte. A associação é então uma criatura dos governos locais que a criam e só pode agir da forma que decidirem. No entanto, a lei pode estabelecer os parâmetros sob os quais as autarquias podem criar tais associações, incluindo tudo o que diz respeito ao repasse de recursos fiscais, à tomada de decisões do órgão associativo, entre outros.
 - c. **Áreas metropolitanas.** É, de facto, semelhante ao distrito especial, cuja condição especial é a ligação estreita de diferentes áreas urbanas (contínuas ou descontínuas) que merecem ser elevadas a essa categoria. Para o consultor, são áreas que podem revelar-se

muito extensas (região), o que pode criar dificuldades na resolução dos problemas locais que deram origem à sua criação.

Em qualquer caso, como na Colômbia, Canadá, França, a lei estabelece e permite essas e outras figuras; só que, ao contrário de Moçambique (que também o permite), estes são regulamentados até ao último detalhe.

4. Recomenda-se remover o agrupamento dos órgãos distritais e autárquicos na mesma categoria (local). Cada um deles deveriam ser tratados de forma independente.
5. O consultor recomenda a introdução das boas práticas que foram identificadas na secção 5.5 (pág. 94) deste relatório. A descentralização e a separação de funções já se justificavam nos pontos anteriores; mas existem outros de grande relevância.
6. Recomenda-se também a modificação dos artigos do pacote legislativo a que se refere a secção 6.1.5 (pág. 165) deste relatório.

O consultor considera que a introdução destes elementos no pacote legislativo de ordenamento do território moçambicano, tornará muito mais claro tudo o que se relaciona com a administração pública na área. A noção sectorial deixada pelo pacote actual, de que apenas algumas instâncias e pessoas do aparato administrativo acabem sendo as que avançam nessa importante questão, se estenderá a todas as instâncias críticas do Estado; isto contribuirá para uma maior consciência interna e externa quanto ao papel crítico que o sector público deve desempenhar para garantir o cumprimento dos objectivos sociais, culturais e ecológicos do ordenamento do território.

8.7 DIMENSÃO TÉCNICA

Principais ideias e recomendações

Pode-se dizer que a dimensão técnica (assim como a dimensão administrativa e institucional) é detalhada no pacote legislativo estudado; com certeza, ajusta-se também à realidade institucional moçambicana e às subtilezas da linguagem jurídica e técnica do país.

Sem prejuízo do valor que isto representa, se perceberem lacunas importantes que geram uma serie de recomendações que o consultor deseja enfatizar. As más importantes são:

1. O conceito de gestão territorial do pacote legislativo parece circunscrever-se a dois aspectos: o técnico e o administrativo. Na opinião do consultor e conforme se depreende do relatório, este conceito deve ser mais amplo, nomeadamente no que diz respeito a determinar, habilitar e demarcar a intervenção e acção directa do Estado no mercado dos direitos de desenvolvimento; também o que está relacionado à participação cidadã em todos os processos, momentos críticos e acções que o planeamento envolve. E também no que diz respeito a incorporação dos aspectos ambientais e culturais na formulação de planos. Portanto, recomenda-se expandir o conceito e incluí-lo assim na Política, na Lei e nos seus regulamentos.
2. A ideia de estabelecer uma correspondência entre os planos da hierarquia inferior com os planos da hierarquia superior não passa de uma instrução geral. Parece necessário desenhar um mecanismo que descreva claramente os conteúdos, componentes e outros aspectos necessários que cada plano de cada nível hierárquico deve conter. Também, como afirmado anteriormente:
 - a. Não se deve inscrever na lei que os órgãos inferiores possam levar a cabo seus planos sem a presença dos planos correspondentes dos órgãos superiores. Isso estimula a inacção dos órgãos superiores e contribui para perpetuar um sistema que, em última instância, deve levar a que todos os planos sejam formulados e seguindo uma trama temática, desde

os de um nível superior até os de um nível inferior. A lei deve, melhor, estabelecer os incentivos necessários para que todos os órgãos desempenhem as funções que lhes cabem, bem como desencorajando e até penalizando a inércia.

- b. O conteúdo do plano distrital de uso da terra é muito simples. Nesse sentido, deve-se considerar uma estrutura detalhada, como a explicada na secção 5.6.5 (pág. 117) deste relatório. O escopo dos planos também deve ser correspondente com as condições populacionais, no sentido de classificar-lhes como simples para distritos com população pequena até mais complexos para distritos com grandes populações.
 - c. A nível autárquico, os planos gerais de urbanização e os planos parciais não deveriam ser considerados iguais do ponto de vista do seu conteúdo. Como foi exposto, o conjunto de planos de nível autárquico (e aqueles de nível distrital, especialmente se a ideia de ‘distritos especiais’ já exposta for adoptada), também deve ser escalonado e hierárquico. Os planos de estrutura urbana e os planos distritais de uso do solo devem conter um sistema de elementos estruturais que devem ser planeados a longo prazo e revistos, esses mesmos planos, no mesmo longo prazo; um conjunto de elementos de médio prazo (componente rural, componente urbano) que correspondem aos períodos das administrações eleitas; e uma série de planos com menor cobertura geográfica (bairros urbanos), conjuntural (parcial) e, conforme estabelece a lei, com cobertura ‘micro’ como bairros e trimestres.
3. Conforme já mencionado, a lei deve ser abundante em instrumentos de gestão do desenvolvimento (na noção ampliada acima exposta), especialmente para fins de implementação de planos com menor cobertura geográfica e microcobertura.
 4. Recomenda-se também a inclusão, no âmbito da lei e decretos regulamentares, de incentivos a os processos de autogestão do desenvolvimento territorial que ocorrem em muitos lugares devido à capacidade limitada dos órgãos locais para realizar inquéritos e planos de pormenor. Além, a filosofia deve ser a de incentivar e não penalizar essas acções, como costuma acontecer em vários países.
 5. O consultor recomenda também amalgamar o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território e o Regulamento do Solo Urbano num mesmo acto legal.
 6. Finalmente, recomenda-se a introdução de todas as sugestões apontadas nos artigos do pacote legislativo que abordam a dimensão técnica do ordenamento do território e que constam da secção 6.1.6 (pág. 177) deste relatório.

A introdução destes elementos no pacote legislativo de ordenamento do território moçambicano serviriam para melhorar os níveis de implementação da complexa questão do ordenamento do território e a missão final de torná-lo mais sustentável e equitativo, mais transparente. Disto não há dúvida.

Em questões técnicas, a lei poderia ir além, especificando os conceitos apontados nos artigos analisados; por seu turno, o regulamento da lei também o poderia fazer isso, até mesmo amalgamando-o com o Regulamento do Solo Urbano num único regulamento.

FIM DESTE RELATÓRIO

BIBLIOGRAFIA

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Secretaría de Planeación. Bogotá, 2003

Alcaldía Mayor de Bogotá. *Documento técnico de soporte para la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá*. Secretaría de Planeación. Bogotá, 2011.

Castro Avendaño, Lizeth. *la propiedad privada en Colombia a partir de su origen en la Comisión Quinta de la Asamblea Constituyente de 1991*. Universidad Católica de Colombia, 2010.

Declaração dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável do sector de águas 2015-2030

Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique;

Llop-Tomé, Josep María (editor). *Instrumentos de redistribución de la renta urbana*. Adjuntament de Lleida, España, 1995.

Mandelker, D. R. y Cunningham, R. A. *Planning and Control of Land Development*. The Michie Company, New Jersey, 1981.

Perez-Solano, Jimmy. *Conceptualización de la función social de la propiedad en el derecho español y colombiano*. Universidad de Salamanca, España, 2015.

Plano de Estrutura Urbana da Matola, 2010-2020

Plano Distrital de Uso de Terra de Matutuíne

Plano Especial de parte do Distrito de Matutuíne e Ilha da inhaca

Plano Estratégico do Desenvolvimento da Província de Maputo, 2015-2024

Plano Estratégico do Desenvolvimento da Província de Maputo, 2015-2024.

Plano Estratégico do Desenvolvimento do Distrito de Matutuíne, 2016-2025

Plano Local de Adaptação da Ilha de Inhaca, Novembro de 2015

Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial

Plano Parcial de Urbanização da Ponta do Ouro, 2020 - 2030

Plano Provincial de Desenvolvimento Territorial de Manica, 2021-2050

Política e Lei de Terras;

Política, Lei e Regulamento de Ordenamento Territorial

Regulamento do Solo Urbano

Reinado de España. *Ley de Suelo*. Ministerio de Vivienda, 2007.

Renard, V., Comby, J (editors). *Land Policy in France*. Association des Études Foncières. Paris, 1990

República de Colombia, *La política urbana del Salto Social*. Ministerio de Desarrollo Económico. Bogotá, 1996.

República de Colombia. Ley 388 de 1997, de 18 de julio, *por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1997 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial, Bogotá, julio 1997.

República de Colombia. Ley 9 de 1989, de 18 de julio, *por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial, Bogotá, enero 1989.

Samad, Taimur. *Macroproyectos urbanos para la vivienda de interés social: Oportunidades para el sector constructor*. (Presentación). Banco Mundial, Bogotá, 2009.

Samper-Salazar Arturo. “*Land Use Planning*” in *Getting to Green – A Sourcebook of Pollution Management Policy Tools for Growth and Competitiveness*. World Bank. Washington, DC, 2005.

Samper-Salazar Arturo. *Hacia un sistema de planificación y gestión territorial para un mercado más social y ecológico de la tierra e inmobiliario*. (Presentación). Unión Interamericana para la Vivienda. Lima, 2013.

Smolka, Martim y Furdado, Fernanda (editores). *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy, 2014.

Utrilla, Dolores. *Interés público, actividades privadas y expropiación en el derecho comparado*. Universidad de Castilla-La Mancha. Barcelona, 2015.

