

Resolução nº 18/2007

de 30 de Maio

A Constituição da República de Moçambique no seu artigo 90, consagra o direito dos cidadãos viverem num ambiente equilibrado e o dever de o defenderem, atribuindo ao Estado e às autarquias locais o dever de adoptarem políticas para a sua defesa e utilização racional dos recursos naturais.

O Programa Quinquenal do Governo para 2005/2009, aprovado pela Resolução n.º 16/2005, de 11 de Maio, pela Assembleia da República, estabelece como um dos objectivos prioritários do Governo, assegurar que a actividade de planeamento e ordenamento territorial, seja exercida com bases legalmente estabelecidas, com prioridade para as áreas ecologicamente sensíveis e de desenvolvimento prioritário.

Tornando-se necessário estabelecer os princípios para a materialização daquele objectivo do Governo no âmbito da implementação do Programa Quinquenal do Governo para 2005 — 2009, ao abrigo do disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 204 da Constituição da República, o Conselho de Ministros determina:

Único. É aprovada a Política de Ordenamento do Território, em anexo e que constitui parte integrante da presente Resolução.

Aprovada pelo Conselho de Ministros, aos 10 de Abril de 2007.

Publique-se.

A Primeira-Ministra, *Lúisa Dias Diogo*.

Política de Ordenamento Territorial**1. Introdução**

O território é a realidade física e social, constituído pelo conjunto de pessoas e do espaço geográfico, que define os limites geopolíticos do Estado moçambicano.

O ordenamento do território é a actividade que regula a relação entre as pessoas e o espaço e que gere a organização do meio físico e dos recursos das diferentes regiões do país, com vista ao seu aproveitamento harmonioso e sustentável.

A Política de Ordenamento do Território constitui um conjunto de directivas que permitem ao Governo, 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.

A Política de Ordenamento do Território considera a realidade física, geográfica, social, económica e cultural do país, em todos os seus aspectos, como a base segura e objectiva para definir as linhas mestras da actividade do ordenamento do território.

A — Factores positivos:

- A grande extensão territorial do país, a sua biodiversidade, a riqueza dos seus recursos naturais em exploração e por explorar;
- Um conjunto de infra-estruturas, equipamentos sociais

e de serviços que constituem a base do desenvolvimento sócio-económico;

- Um ordenamento do território que corresponde às soluções longamente testadas pela população rural e que traduz o melhor equilíbrio entre as suas formas de organização social e de produção, a sua capacidade técnica e seu perfil cultural;
- Um sistema legal de acesso à terra e aos recursos naturais que garante a todos os cidadãos, às comunidades locais, às empresas e ao Estado, a segurança do seu uso e aproveitamento;
- A existência de políticas sectoriais e legislação que são favoráveis à forma como o correcto aproveitamento dos recursos naturais possa beneficiar directamente a população e contribuir para o progressivo desenvolvimento sócio-económico do país;
- A descentralização e a desconcentração progressiva da administração pública favorecendo a participação dos diferentes intervenientes nas actividades de ordenamento e planeamento territorial para gestão dos recursos naturais com base numa estrutura institucional coordenadora já existente.

B — Factores negativos

- A pobreza, a escassez de capitais e a falta de conhecimentos técnicos e de tecnologias apropriadas ao alcance da maioria das pessoas, o que limita uma utilização mais intensiva e sustentável da terra e dos recursos naturais;
- A pressão demográfica sobre a terra e sobre os recursos naturais que pode vir atingir dimensões alarmantes a médio e longo prazos;
- A discordância entre os interesses e estratégias do sector empresarial e os das comunidades locais e entre os vários sectores da administração pública e as dificuldades de compatibilização e harmonização desses interesses;
- O desequilíbrio entre as condições de vida nas zonas rurais e nas zonas urbanas, que se manifesta, sobretudo, no que diz respeito à distribuição das oportunidades de emprego formal e na distribuição das infra-estruturas físicas, administrativas, judiciais, culturais e sociais e, ao nível político, pela diversidade de oportunidades, entre as comunidades urbanas e rurais, na escolha dos seus representantes políticos e administrativos;
- A falta de um processo coerente e vinculativo de ordenamento do território e a falta dos instrumentos necessários à sua realização.

2. Princípios fundamentais

A Política de Ordenamento do Território 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, visando o desenvolvimento sócio-económico através do uso sustentável da terra e dos recursos naturais, considerando as formas existentes de povoamento e de ocupação do espaço.

a) Da Igualdade de direitos

Todos os cidadãos gozam de igual oportunidade no acesso à terra e aos recursos naturais, às infra-estruturas, aos equipamentos sociais e aos

serviços públicos, quer nas zonas urbanas quer nas zonas rurais.

b) Da precaução

A elaboração, execução e alteração dos instrumentos de ordenamento territorial deve priorizar o estabelecimento de sistemas de prevenção de actos lesivos ao 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.

c) Do reconhecimento da ordem existente

Os direitos de uso e aproveitamento da terra são, para a grande maioria da população, direitos consuetudinários ou costumeiros. A Política de ordenamento do Território reconhece e toma em consideração esses direitos, tal como estabelecido na legislação vigente, para alcançar os fins específicos do ordenamento do território.

No âmbito do ordenamento rural, as estratégias e os planos bem como a distribuição geográfica das infra-estruturas, dos equipamentos sociais e dos serviços, deverão ter em conta as formas de povoamento existentes no território moçambicano.

d) Da participação

As dinâmicas das transformações sócio-económicas e culturais das comunidades locais e qualquer intervenção nas suas formas de povoamento deverão ser compreendidas e respeitadas, assegurando a participação das comunidades abrangidas em todas as fases do processo de elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial.

No processo de ordenamento do território as comunidades locais deverão ser consultadas, também no que diz respeito ao estabelecimento da reserva de áreas para a construção das necessárias infra-estruturas e serviços, que assegurem o crescimento sustentável da sua base económica.

f) Da concentração

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 sócio-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.

f) Da descentralização

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

g) Do acesso à informação

Toda população tem o direito de acesso à informação sobre o território e esta deverá estar aberta à análise e ao estudo por parte de todos os interessados.

h) Do carácter vinculativo dos instrumentos de ordenamento territorial

Os instrumentos de ordenamento territorial, uma vez aprovados e ratificados, são de cumprimento obrigatório e tornam-se inalteráveis dentro do seu período de validade. Quaisquer alteração a esses instrumentos, deverão ser processadas segundo as normas que regem a sua elaboração, aprovação e ratificação.

i) Da responsabilização

Qualquer entidade, pública ou privada, com competência para intervir sobre o território, é responsável pelos danos que possam afectar a qualidade de vida dos cidadãos, sustentabilidade ambiental, estando obrigada a proceder à reparação desses mesmos danos e a compensar os prejuízos causados.

j) Da continuidade das acções de ordenamento

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.

3. Objectivos

3.1 Objectivo geral

O objectivo da Política de Ordenamento do Território é contribuir para uma gestão sustentável dos recursos naturais e humanos do país, através da compatibilização das políticas sectoriais e da coordenação das acções de planeamento nas várias escalas geográficas, entre os diversos níveis da administração pública, para o melhoramento da qualidade de vida dos cidadãos, assegurando a sustentabilidade dos recursos naturais.

Outro objectivo da Política de Ordenamento do Território, consiste na integração dos instrumentos de ordenamento territorial na planificação económica e do desenvolvimento das unidades territoriais político-administrativas a todos os níveis com vista a permitir um melhor aproveitamento económico e social dos recursos, em função da sua localização, da sua relação com as infra-estruturas existentes ou a criar, da ocupação actual da terra e dos factores de ordem espacial e ambiental.

3.2. Objectivos específicos

Constituem objectivos específicos da Política de Ordenamento do Território.

a) Reduzir a pobreza

As actividades económicas mais importantes para a maioria das comunidades locais são a agricultura, a pecuária e a pesca, actividades

que, em muitos casos, são ainda praticadas em níveis de produção de subsistência. Essas actividades ocupam cerca de 90 % da população activa e representam cerca de 30% do Produto Interno Bruto, com um contributo em cerca de 60% do trabalho da mulher. O total das unidades produtivas agrárias do sector familiar, com cerca de 3 milhões de famílias, representa 96,6% das unidades económicas do país.

Actualmente, outras oportunidades de uso e aproveitamento dos recursos dos recursos naturais no meio rural, geralmente da iniciativa do sector empresarial, tais como o eco-turismo e a transformação de produtos agrários. Estas actividades baseiam-se na utilização dos recursos que, por direito costumeiro, estão sob gestão das comunidades locais. No entanto, nem sempre as comunidades beneficiam destas novas oportunidades económicas.

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.

A melhoria das condições de vida da população rural passa pelo desenvolvimento do sector agrícola, pela compreensão das suas formas de produção e, necessariamente, pela criação das condições físicas para a implantação das infra-estruturas, dos equipamentos sociais e de serviços.

A Política de Ordenamento do Território considera essencial a integração das novas oportunidades de desenvolvimento económico do meio rural, tanto do sector público, como do sector privado, nos instrumentos de planificação económica, a todos os níveis territoriais do planeamento.

b) Fomentar o equilíbrio entre as zonas rurais e as zonas urbanas

Um dos aspectos mais importantes da Política do Ordenamento do Território é o de fomentar o equilíbrio entre as condições de vida, materiais e de habitação dos habitantes das zonas rurais e dos centros urbanos, visando reduzir as diferenças, sobretudo no que diz respeito à distribuição das oportunidades de emprego formal, das infra-estruturas físicas, administrativas, judiciais, culturais, sociais e a desigualdade de oportunidades na escolha dos representantes.

O equilíbrio entre estas duas formas de povoamento, a urbana e a rural, deve conseguir-se através da integração e da busca de complementaridades entre as suas actividades. 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 ou segundo outras formas previstas na legislação.

c) Gestão de conflitos

A Política de Ordenamento do Território, através dos mecanismos e instrumentos de ordenamento territorial, estabelecerá as bases para a resolução de conflitos que se podem manifestar entre os diversos utilizadores do espaço e dos recursos do país.

Sem prejuízo das normas legais em vigor, é objectivo desta Política que a resolução desses conflitos seja, sempre que possível, encontrada por acordo entre as partes, garantindo-se deste modo a salvaguarda do ambiente, a sustentabilidade dos recursos naturais e os direitos de ocupação das comunidades historicamente implantadas no território.

d) Calamidades naturais

O território moçambicano é sistematicamente assolado por calamidades naturais cíclicas ou esporádicas, que afectam profundamente as condições de produção e a sobrevivência de um grande número de pessoas. A Política de Ordenamento do Território visa assegurar que esses fenómenos sejam equacionados com a participação das populações afectadas, de forma a minimizar os impactos negativos através da criação de sistemas adequados de avisos, de defesas e de atendimento em épocas de crise.

O reassentamento das populações afectadas poderá ser considerado em casos de fenómenos calamitosos irreversíveis ou quando a população se manifeste a favor de tal solução.

e) Assegurar a participação nas acções de ordenamento do território

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.

f) Gestão democrática das instituições

A materialização desta Política será assegurada pela participação activa da população e das suas associações, na elaboração, execução e monitorização da implementação das estratégias, planos e projectos de desenvolvimento urbano.

3.3 Objectivos específicos para o âmbito rural

No âmbito do ordenamento rural, a Política de Ordenamento do Território promove o melhor uso e aproveitamento da terra e dos recursos naturais, respeitando a realidade social, cultural e económica das comunidades locais, integrando-a com as novas iniciativas de desenvolvimento e de investimento público e privado. As acções de ordenamento no âmbito rural, com vista à materialização dessas iniciativas deverão ser dirigidas para a prossecução dos seguintes objectivos:

a) Preservar o equilíbrio ecológico e o património e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais

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 a situação actual de ocupação do espaço.

A utilização da terra e dos recursos naturais está sujeita às regras e normas previstas na legislação em vigor, que orientam e compatibilizam os instrumentos de ordenamento territorial, visando evitar transformações indesejáveis nos meios urbano e rural.

Deverá ser criado um mecanismo de incentivos para promover o uso e aproveitamento da terra e dos recursos naturais, em conformidade com os interesses negociados durante o processo de elaboração dos instrumentos de gestão do território a todos os níveis.

Deverá ser assegurada a preservação, protecção e a recuperação do ambiente natural e construído e do património cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico implantados no meio rural.

b) Conhecer e reflectir a realidade do país

O conhecimento da realidade do país, incluindo a situação actual da ocupação do espaço, a existência dos vários vínculos e direitos que regulam o seu uso e aproveitamento, as fragilidades e as margens de vulnerabilidade dos ecossistemas, as potencialidades e as limitantes da exploração dos recursos naturais, é indispensável para informar as opções que sejam tomadas no âmbito dos instrumentos de ordenamento territorial e reflectir o respeito pelos direitos ancestrais das comunidades locais.

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

c) Gestão dos conflitos nas zonas com estatuto especial

A situação actual da gestão de áreas com estatuto especial, tais como as zonas de protecção e as coutadas, nem sempre corresponde aos padrões

de ocupação tradicional do espaço e à realidade sócio-económica das comunidades locais que ocupam essas áreas.

A Política de Ordenamento do Território assegura que na resolução de conflitos decorrentes de tais situações, sejam tomadas medidas, para que, na gestão e no ordenamento das áreas com estatuto especial, sejam sempre consideradas as dinâmicas sócio-económicas das comunidades locais, garantindo a participação das mesmas nas soluções dos problemas.

d) Gestão comunitária do uso da terra

A Política de Ordenamento do Território, no âmbito rural, reconhece a existência das capacidades de gestão do seu território às comunidades locais e contribui; através dos instrumentos de ordenamento territorial, para a prossecução dos objectivos previstos na legislação em vigor.

Para o pleno aproveitamento da capacidade de gestão, são necessárias acções de capacitação técnica e administrativa, tais como a definição e o registo cadastral do território das comunidades e o apoio nas suas relações económicas com o empresariado.

3.4. Objectivos específicos para o âmbito urbano

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.

Para materialização destas estratégias a Política de Ordenamento do Território, no âmbito urbano, visa alcançar os seguintes objectivos:

a) Garantia da sustentabilidade dos centros urbanos assegurando o direito, a todos os cidadãos, ao uso e aproveitamento do solo urbano, ao saneamento do meio, às infra-estruturas urbanas, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer e a transmissão desses direitos às futuras gerações;

b) Cooperação entre os governos municipais, o sector privado, as comunidades e as suas associações, com vista a acautelar os interesses comuns;

c) Planeamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das actividades económicas nas áreas do municípios, para que sejam corrigidas as actuais distorções do crescimento urbano e os seus efeitos negativos sobre o ambiente;

d) Criação das condições físicas para a implantação dos equipamentos sociais e serviços adequados aos interesses e às necessidades da população, bem como as características do meio urbano;

e) Ordenamento do uso do solo urbano de forma a evitar:

— a utilização inadequada das parcelas e talhões urbanos;

- a existência de situações de indefinição de uso das parcelas e talhões
 - a proximidade de equipamentos sociais incompatíveis;
 - a implementação de infra-estruturas urbanas em solos inadequados;
 - a extensão do direito de uso e aproveitamento da terra para além dos prazos legais;
 - a aquisição de parcelas e talhões para fins especulativos;
 - a deterioração das áreas já urbanizadas;
 - a poluição e a degradação ambiental;
 - a instalação de equipamentos e empreendimentos sociais, sem a previsão das necessárias infra-estruturas complementares.
- f) Integração e complementaridade entre as actividades urbanas e rurais para um equilibrado desenvolvimento sócio-económico dos municípios nas suas áreas de influência territorial;
- g) Preservação, protecção e recuperação do ambiente natural e construído e do património cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- h) Participação dos municípios na definição e implantação de actividades ou empreendimentos com efeitos potencialmente negativos sobre o ambiente natural ou construído, o bem-estar e a segurança da população;
- i) Requalificação, urbanização e regularização cadastral de áreas ocupadas espontaneamente pela população de baixos rendimentos, por meio do estabelecimento de normas específicas de urbanização, para o uso e ocupação do solo e das edificações, considerando a situação sócio-económica dessa população, com o necessário respeito pelas normas ambientais.
- j) Regulamentação da actividade de registo cadastral das ocupações espontâneas e de boa fé, estimulando a sua imediata aplicação em todas as áreas urbanas.

4. Estratégias de implementação

Para a materialização da Política de Ordenamento do Território, é necessário desenvolver um conjunto de acções, sob a forma de programa, com a sua estratégia de implementação, devendo incluir:

4.1. Elaboração da Lei de Ordenamento do Território e da respectiva regulamentação.

A Lei de Ordenamento do Território estabelecerá o enquadramento jurídico da Política de Ordenamento do Território, para alcançar o aproveitamento racional e sustentável dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental, a promoção da coesão nacional, a valorização das potencialidades de cada região, a promoção da qualidade de vida dos cidadãos, o equilíbrio entre a qualidade de vida nas zonas rurais e nas zonas urbanas, o melhoramento das condições de habitação e das infra-estruturas e dos sistemas urbanos e a segurança das populações mais vulneráveis a calamidades naturais.

4.2. Disseminação da legislação sobre o ordenamento do território

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 aos 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.

Esta estratégia de implementação passa pela criação de um sistema abrangente de informação sobre o ordenamento do território, passa também pela utilização das capacidades instaladas nos diversos sectores da administração pública para a sua disseminação.

4.3. Operacionalização do quadro institucional

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.

Neste sentido, o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território deve definir as responsabilidades, os mandatos e os deveres dos órgãos da administração pública a nível central e dos órgãos locais do Estado, para apoiar tecnicamente a elaboração dos instrumentos de ordenamento territorial.

4.4. Capacitação das instituições públicas e das comunidades locais

As instituições administrativas públicas, com responsabilidade na elaboração e implementação dos instrumentos de ordenamento territorial, devem exercer as suas acções com pleno conhecimento e consciência dos seus âmbitos e dos seus limites.

Para que esse conhecimento seja criado e estruturado, é necessário um programa de capacitação técnica e administrativa, incluindo acções de informação e esclarecimento sobre o espírito e as bases desta política, os conteúdos e as formas de aplicação da lei, a elaboração dos instrumentos de gestão e do ordenamento territorial, nos vários níveis.

A capacitação das instituições públicas é da competência do órgão central do Estado responsável pelo ordenamento do território e, é extensiva ao sector judicial que, nos seus cursos e acções específicas de formação, deverá incluir matérias de âmbito do ordenamento do território.

A capacitação das comunidades locais e dos indivíduos, visando garantir a sua participação nas acções de ordenamento do território é da responsabilidade do sector público em parceria com a sociedade civil

4.5. Definição das prioridades de intervenção e das zonas e áreas de intervenção prioritária

A impossibilidade de intervenção simultânea em todo o território, obriga à identificação e definição de zonas e áreas prioritárias para as acções de ordenamento. Essa definição obedece, não só aos critérios económicos e sociais mas também aos critérios de ordem política, que deverão ser claramente estabelecidos e debatidos a todos os níveis de representatividade democrática e de participação das comunidades locais no processo de ordenamento.

4.6. Programa de investimentos

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.