

Uso e Aproveitamento da Terra no meio Urbano: Breves Reflexões acerca dos Documentos disponibilizados pelo Governo de Moçambique e as Concordâncias da Realidade do meio

Alfredo Bartolomeu¹,
Docente na Universidade Pedagógica – Delegação de Montepuez
Departamento de Ciências Naturais e Matemática
abartolomeu1@gmail.com

Resumo

O presente artigo é um levantamento bibliográfico acerca do Uso e Aproveitamento da Terra no meio Urbano: Breves Reflexões acerca dos Documentos disponibilizados pelo Governo de Moçambique e as concordâncias da realidade do meio. E com base em alguns trabalhos de autores que escreveram sobre o assunto, buscamos identificar e estabelecer algumas concordâncias entre a realidade nas zonas urbanas e as ideias dos autores, das leis junto dos documentos disponibilizados pelo MTADR. Foi possível a identificação de três importantes concordâncias que estão intrinsecamente relacionadas à utilização de projectos para construção, a articulação entre os saberes populares no que diz respeito a terra e uma visão ou confiança centrada na autonomia do líder da comunidade, que nalgumas vezes a consulta só é feita com ele e contradizendo assim o preceituado na lei, onde o mesmo atua como cidadão activo do seu processo de conhecimento sobre as comunidades e assim Foi notório também que não há concordâncias entre o que está legislado e o que acontece na realidade no meio urbano, no que tange a ocupação da terra, pois a ocupação da terra é muito mais informal, visto que o acesso formal é restrito para as pessoas de renda alta e gestão da terra por parte do estado é muito fraca.

Palavras – chave: Uso e aproveitamento da Terra, Meio Urbano, Legislação e Concordâncias.

Introdução

A proclamação da independência em 25 de Junho de 1975, marca uma nova era pós – colonial em Moçambique. Esse periodo começa com cidades pouco industrializadas que produziam bens de consumo destinados essencialmente a população europeia. A maior parte da população estava subempregada no sector terciário que, ao invés de satisfazer as necessidades das camadas sociais populares, respondiam as necessidades produzidas para o gosto e hábitos das classes privilegiadas. A segregação das classes, polarização das rendas e do consumo reservado a um número restrito de individuos, caracterizavam os espaços urbanos MENDES (1989:289).

¹ Docente do Curso de Química e Investigador do CEMEC.

Em Moçambique o uso e aproveitamento da terra no meio urbano é constituído de dois ciclos: o primeiro é feito por apresentação de projecto de construção e em seguida o pagamento de emulmentos municipais, isto após a autorização pelo presidente do conselho municipal do local onde o cidadão pretende fazer a construção, mas que antes deste processo todo, deve – se antes porém que, o individuo ser acompanhado por técnicos do conselho municipal ou do governo para poder testemunhar junto dos líderes da comunidade ou do bairro podendo assim passar uma declaração e nalgumas vezes é feita uma consulta da comunidade, para fazer fase ao perceituado na lei de terra que antes da ocupação o governo ou a entidade que dá a terra deve consultar às comunidades para testemunharem a pertença da terra, para evitar que haja usurpação da mesma. A terra em Moçambique é propriedade do estado e não deve ser vendida ou penhorada, alienada, ou hipotecada e sob ponto de vista jurídico a terra é de todo o povo moçambicano. LEI nº19/97

Nas zonas urbanas é dever dos governos ou municípios coadjuvados com os membros do governo local velar sobre os conflitos de terra e fazendo – se palestras ou educação civica sobre o direito de uso de terra de modo que o cidadão tenha a terra e use como sua propriedade podendo cuidar com reconhecimento do estado. E é dever também do governo organizar os DUAT para distribuir os municipes ou a população.

No que concerne à paisagem urbana, esta reúne aspectos positivos e negativos, estando ambos atrelados a factores de localização (topografia, entorno ou vizinhança etc.), infraestrutura disponível (água, esgoto, energia etc.), rede de circulação disponível (avenidas, vias expressas, transportes colectivos etc.), entre outros CORTEZ (s/ano:67). Sendo assim o parlamento moçambicano já aprovou leis que ajudam as pessoas a adquirirem o DUAT, para que tenham a terra para construção, turismo e muito mais, mas sem que se esqueça que a terra é do estado. E o estado por sua vez incentiva a usar e aproveitar a terra de modo a que esse recurso seja valorizado e contribua para o desenvolvimento da economia nacional.

Em moçambique, o direito de uso e aproveitamento da terra é adquirido por, LEI nº19/97:

- a) ocupação por pessoas singulares e pelas comunidades locais, segundo normas e práticas costumeiras no que não contrariem a constituição;

- b) ocupação por pessoas singulares nacionais que, de boa fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos;
- c) autorização do pedido apresentado por pessoas singulares ou colectivas na forma estabelecida por lei.

Dessa forma este trabalho propõe algumas reflexões acerca do uso e aproveitamento da terra no que diz respeito o acesso, gestão, valor e o uso no meio urbano.

E levando em conta como referencial teórico a lei da terra de Moçambique, para perceber se existem concordâncias entre a lei e o direito de uso e aproveitamento da terra. Quais são as concordâncias?

Objectivos

Esta pesquisa tem como objectivo realizar um levantamento bibliográfico acerca dos documentos disponibilizados pelo governo de Moçambique e as suas concordâncias, visando abordar aspectos ligados ao acesso, gestão, valor e uso aproveitamento da terra no meio urbano em Moçambique.

Metodologia

Trata – se de uma pesquisa bibliográfica baseada nos manuais e obras literárias e também foi realizada no periodo de Janeiro a Junho de 2016, a partir de documentos orientadores disponibilizados pelo ministério da Terra, Ambiente, Boletim da República, Constituição da República, leis e decretos, cujo o maior enfoque deu – se para uma análise qualitativa dos mesmos documentos, visando a identificação de possíveis concordâncias com a realidade do país no meio urbano.

Revisão Teórica

Do ponto de vista de princípios jurídicos, em Moçambique o estado reconhece e determina constitucionalmente o uso e aproveitamento da terra como o meio universal de criação da riqueza e do bem – estar social e por isso, direito de todo o povo moçambicano LEI nº19/97.

Processo de titulação do Direito do Uso e aproveitamento da terra em Moçambique

Acesso a terra

Na zonas urbanas a aquisição do direito de uso e aproveitamento da terra é feito mediante a apresentação de projecto de construção as entidades municipais ou ao governo onde consta o plano de exploração². Para o artigo 13 da lei de terra diz que o processo de titulação do direito do uso e aproveitamento da terra inclui o parecer das autoridades administrativas locais, precedido de consulta às comunidades, para efeitos de confirmação de que a área está livre e não tem ocupantes.

E de acordo com a lei de terras, as consultas às comunidades para obtenção de um DUAT têm de ser supervisionadas por um funcionário do governo local. Estas consultas servem por uma parte para ajudar as partes a manter um clima de negociação eficiente no sentido de evitar constrangimentos futuros. *Mas a ausência do registo formal da terra (DUAT) não inválida os direitos de ocupação, portanto, o registo torna – se uma decisão dos cidadãos visando a formalização dos seus direitos* IIED (2006:7)

O artigo 109 atribui o povo moçambicano o direito a terra para o seu uso e aproveitamento, e procegue, na constituição da república reforçando que o estado determina as condições de uso e aproveitamento da terra³. Embora a terra na República de Moçambique seja propriedade do Estado, este não tem o papel de adjudicador exclusivo da terra.

A Lei de Terras prevê que a transmissão dos direitos de uso e aproveitamento, conseqüentemente o acesso a terra, possa ser feita por quatro vias distintas (i) por alocação direta do Estado em resposta à solicitação explícita e aprovação do respectivo plano de exploração; (ii) por alocação no âmbito dos sistemas de direitos costumeiros; (iii) pela simples ocupação, individual ou coletiva, desde que seja de boa fé; (iv) e, indiretamente, através da transmissão de benfeitorias existentes na parcela, normalmente por forma onerosa, isto é, via mercado, a qual nas zonas urbanas implica a transmissão automática dos direitos de uso e aproveitamento de toda a parcela CRUZEIRO DO SUL (2002:22).

² Artigo 19 da lei da terra

³Artigo 110 da constituição da República de Moçambique.

E para MATAVEL, et al (2011:32) a realização de um processo de consulta proporciona às empresas uma oportunidade de mostrar o seu envolvimento com a comunidade, sem grande evidência sobre o modo em que foi levada a cabo. O significado jurídico da aquisição do DUAT por ocupação é que a atribuição deste direito às comunidades locais é feita directamente por lei e não por via de intermediação de nenhum acto administrativo a praticar pela administração pública ORAM (2010:8).

O DUAT nas zonas urbanas é solicitado aos serviços cadastrais da autoridade municipal competente e é autorizada pelo presidente do conselho municipal e de povoação MINISTÉRIO DA AGRICULTURA (2012:65)

O regulamento do solo urbano determina que a urbanização é um pré – requisito para a atribuição do DUAT nas zonas urbanas, e acrescenta que estas zonas deverão incluir áreas destinadas a equipamentos sociais e serviços públicos. A urbanização poderá ser básica, intermediária ou completa DECRETO n^o60/2006.

Gestão da terra

A terra nas zonas urbanas é da gestão dos municípios ou do governo, pois são eles os gestores directos em que toda a utilização dependem.

Um factor a considerar, quando se aborda a questão da gestão da terra urbana em Moçambique, é o facto de, desde o período de independência do país em Junho de 1975 ter iniciado uma guerra civil interna que se agravou em 1982 devastando parte da infraestrutura do país e só terminando em 1992 com a assinatura dos acordos de paz entre os dois lados beligerantes. DE MENDOÇA (s/ano:7) Como consequência, esta situação impulsionou o exódo rural para os centros urbanos contribuindo para o seu crescimento não planificado e para a criação, nas suas zonas periféricas.

Em África, antes da colonização, o direito tradicional de uso da terra não era individual mas colectivo (de um grupo). A terra era um recurso natural como o ar e a água. Depois da colonização, os planos de parcelamento, dividindo a terra, instituíram a propriedade privada. A propriedade privada da terra está sujeita à condição de ela ser depois valorizada (cultivo da terra

e construção na terra incluída nas áreas urbanas) BRUSCHI (1998:5). Na legislação de Moçambique independente, o direito de propriedade é substituído pelo direito de uso e aproveitamento da terra, daí que, em alguns *“países em que a propriedade da terra é pública, como em Moçambique, o plano de urbanização é sempre público e, normalmente, há coincidência entre serviços de urbanismo (que preparam o plano) e serviços de atribuição da terra (que implementam o plano)”* Ibid (1998:5).

Valor da terra

A terra urbana é valorizada pela sua taxa de procura. Se então a terra o seu acesso foi pela via do mercado devera ser mais valorizada do que aquela cujo acesso foi pela via do estado, uma vez que a procura aumentou enormemente desde o tempo da nacionalização do capital fundiário e imobiliário JR (2007:20). Pode – se muitas vezes valorar a terra urbana, primeiro pela sua situação geográfica, aspectos ecológicos, urbanização daí que entre estes e vários factores que contribuem para que a terra urbana em Moçambique seja valorada.

Nas zonas urbanas a terra tem um grande valor no que diz respeito ao uso. E ROMEIRO & MAIA (2011) para a economia ambiental valorar o meio ambiente implica exclusivamente a atribuição de um valor monetário aos recursos ambientais. Estes possuem um valor económico decorrente da utilidade que propiciam (valor de uso directo).

A existência de múltiplas dimensões de valor dos recursos naturais implica a necessidade de se utilizar análises multicriteriais no processo de valoração. No entanto, essas múltiplas dimensões do valor dos recursos naturais, associadas à complexidade ecossistêmica, resultam em um número elevado de variáveis e parâmetros ecológicos, económicos e sociais, que não podem ser manejados sem uma ferramenta que os integre em um modelo.

Uso da terra

Urbanização é um conceito geográfico que representa o desenvolvimento, expansão e configuração das cidades. Neste processo, ocorre a construção de sistemas de engenharia que contém: casas, prédios, redes de esgoto, ruas, avenidas, escolas, hospitais, rede elétrica, shoppings, etc. O conceito de urbanização implica no crescimento do contingente da população que vive nas

idades, de forma que o ritmo desse crescimento aumente ultrapassando o de um simples crescimento demográfico ALMEIDA (2014:976)

Segundo a lei da terra, a terra tem que ser utilizada racionalmente e de acordo com um plano de desenvolvimento autorizado de antemão. Se o detentor da terra não se conformar com este plano, o aluguer e o título poderão ser terminados e o uso da terra poderá reverter para o estado ROTH (1992).

Embora seja ilegal, é do domínio público que existe um activo mercado de terras, no qual se vendem, se alugam ou de outra forma não autorizada pela lei se transferem direitos de uso e aproveitamento da terra à margem do conhecimento formal do estado NHACHUNGUE (1996:33)

De acordo com o artigo 91 da CRM de 2004, incumbe também ao estado fomentar e apoiar iniciativas das comunidades locais, autarquias locais e populações, estimulando a construção privada e cooperativa, bem como o acesso à casa própria.

Discussão dos Resultados

Apesar da lei dizer que a terra é do estado na realidade, o direito de uso tem sido tratado como uma propriedade privada.

O processo de urbanização e crescimento das cidades em Moçambique, depois da independência, vem se realizando de forma muito acelerada, devido às transformações ocorridas nas relações de trabalho no meio rural e a forma de expansão do modo de produção em vários sectores e nas atividades primárias como a agricultura e indústria, visto que em alguns pontos as cidades estão cada vez mais a expandir numa dimensão mais do que aquela que era planificada, daí que o uso e aproveitamento da terra aumentou significativamente. Para ALMEIDA (2014:976) “*a concentração da população na área urbana dá-se por falta de trabalho e de condições de sobrevivência nas regiões rurais, esse crescimento provoca vários tipos de problemas devido às consequências do crescimento desordenado e descontrolado da cidade*”.

Um dos resultados é que o acesso à terra é predominantemente informal e o acesso formal à terra transformou-se num labirinto e aberto a abusos, visto que, nas sociedades urbanas moçambicanas o poder económico fala mais alto daí que, muitas vezes as populações não usufruem de seu direito, contrariando – se o artigo 29 da lei nº19/97 que fala da utilização gratuita da terra e que evidencia que, a terra é gratuita quando se destina: a) ao estado e suas instituições; b) às associações públicas reconhecidas pelo conselho de ministros;

O registo da terra não é acessível a grupos de baixo rendimento, devido à falta de informação e custos elevados, muitos dos quais são ilegais. O processo formal de obtenção de terra em Moçambique corresponde apenas a uma pequena proporção dos lotes de terra ocupados, porque o processo formal é muito complexo e dispendioso para aquele de baixo rendimento, o que difere a camada de elite os ditos com capacidade económica aceitável.

Mas na realidade isto acontece também muita usurpação da terra devido ao poder económico que tomou conta dos agentes que carregam a lei em seu poder. Em muitos casos no meio urbano o acesso a terra é muitas vezes informal não obedece os critérios estabelecidos pela lei por isso há crescente número de conflitos e usurpação da terra.

O que acontece muitas vezes é que os que detem de poder não têm planos de uso e aproveitamento da terra, contradizendo a Lei das Finanças Autárquicas (Lei 11/97) que dá às autarquias o poder de elaborar e aprovar planos detalhados de utilização de terrenos, programas de desenvolvimento urbano e esquemas de urbanização, em colaboração com entidades apropriadas do Governo central.

A redução da pobreza urbana está relacionada, entre outros factores, com o acesso à terra, serviços, emprego e alimentação e as autarquias têm um papel a desempenhar em todos eles. A regularização da posse da terra, o aumento de segurança dos títulos de utilização e a formalização de mercados de solos geralmente corruptos, são reconhecidos internacionalmente como fundamentais para canalizar investimento e poupanças e para que os pobres adquiram bens. BANCO MUNDIAL (S/ano:316)

As únicas entidades capazes de conseguir alocações formais de terra desde o período de transição geralmente têm sido as instituições ou pessoas com poder - político ou económico JENKINS (2001).

O valor da terra urbana está a ser cada vez mais reconhecido por todos os sectores - o Estado, o sector privado e o sector informal - e a terra está cada vez mais a ser comercializada, contrariando – se o preceituado na constituição que a terra não pode ser vendida, penhorada e nem alieneada. Existe contudo uma diferença acentuada entre os valores monetários aplicados nos vários sectores. No sector privado predomina o valor de troca da terra, e isto está também a crescer no sector informal, particularmente nas áreas recentemente ocupadas onde existe especulação tanto no sector privado como no informal. Em muitas áreas mais antigas de ocupação informal predomina o valor de uso da terra. O Estado reconhece que a terra tem um valor e procura mecanismos para a) formalizar esta realidade e b) beneficiar do valor da terra.

O estado moçambicano, no que tange a gestão nota – se um fracasso nas zonas urbanas, visto que não há muita implementação da lei, daí que JENKINS (2001) acrescenta dizendo que, *a capacidade do Estado no que respeita à administração da terra urbana é muito fraca, embora ele continue a reconhecer o seu papel fundamental no planeamento e gestão da terra.* E é necessário avaliar melhor as implicações práticas das várias estratégias alternativas de gestão da terra urbana, pois se não avaliarmos as implementações de gestão teremos conflitos eternos da terra em Moçambique. Dada a complexidade dos problemas é possível que sejam necessárias diferentes abordagens para diferentes situações.

Conclusão

O governo no meio urbano em Moçambique tem que clarificar as suas estratégias de desenvolvimento urbano, isto é, no contexto do desenvolvimento, como referido em cima, e coordenar as suas actividades com as autoridades locais vizinhas, visto que, há muitos conflitos de terra no meio urbano porque o plano dos governos é imediato e não tem sido feito antes da ocupação. . Não há vantagem em entrar em competição quando os recursos são limitados, e por outro lado pode haver vantagem na colaboração se antes forem demarcadas e colocadas as áreas de exploração como sendo já antes planficadas ou demarcadas para um tipo de actividade ou uso.

Vê – se também concordâncias que estão intrinsecamente relacionadas à utilização de projectos para construção, a articulação entre os saberes populares no que diz respeito a terra e uma visão ou confiança centrada na autonomia do líder da comunidade, que nalgumas vezes a consulta só é feita com ele e contradizendo assim o preceituado na lei, onde o mesmo atua como cidadão activo do seu processo de conhecimento sobre as comunidades. E foi notório também que não há concordâncias entre o que está legislado e o que acontece na realidade no meio urbano, no que tange a ocupação da terra, pois a ocupação da terra é muito mais informal, visto que o acesso formal é restrito para as pessoas de renda alta e gestão da terra por parte do estado é muito fraca.

Bibliografia

ACIS. *O quadro legal para o reconhecimento e a obtenção de direitos de terra em áreas rurais em Moçambique. Um guia para a legalização da ocupação*. 3ª ed., 2012.

ALMEIDA, Geovane De Souza. *A urbanização contemporânea na cidade do natal-(rn) e as novas práticas espaciais: reestruturações da Avenida engenheiro roberto freire e seus respectivos Impactos no território usado*. Simpósio Mineiro de Geografia, Universidade Federal de Alfenas, UFRGN, Minas Gerais, Maio de 2014.

BRUSCHI, S.. *Planificar as cidades: por que razão e para quem?* Maputo: Imprensa Universitária, UEM, 1998.

CORTEZ, Ana Tereza Caceres. *Sustentabilidade da paisagem no meio rural e urbano. Conteúdos e didácticas de Geografia*. UNESP, Rio Claro.

CRUZEIRO DO SUL. *Mercado de terras urbanas em Moçambique*. [Online], 2004. Disponível em: <http://www.unhabitat.org/downloads/docs/5855_13515_mercado%20de%20terras%20urbanas%20em%20Mo%27ambique.pdf>. Acesso em: 20 Maio. 2016.

DE MENDONÇA, Inocência Nhatuguês. *Instrumentos de Gestão e Planeamento Urbano e Regional em Moçambique*. [Online], Disponível em: <https://www.google.com/?client=firefox-b#q=instrumentos+de+gest%C3%83o+e+planeamento+urbano+e+regional+em+mo%C3%87ambique>. Acesso em: 24/05/2016 às 10h45’

IIED. *Síntese Informativa. Segurança dos direitos à Terra em África: abordagens inovadoras*. 2006.

JENKINS, Paul. *Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo. Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano*. Centro de estudos de desenvolvimento do habitat, UEM. Maputo, 2001.

JR., Tomás Machicane. *Economia da Terra e redução da pobreza*. Conference Paper nº 22, Maputo, 2007.

MATAVEL, Nilza, et al. *Os senhores da terra – a análise preliminar do fenómeno de Usurpação da Terra em Moçambique*. Justiça ambiental e UNAC, Maputo, 2011.

MENDES, M. C.; “*Lês repercussions de l’indépendance sur la ville de Maputo*”. In CAHEN. M (org), “Vilas” et “cidades” Bourgs et villes en Afrique Lusophone. Paris Harmattan, 1989.

NHACHUNGUE, Erasmo. *Artigos seleccionados sobre questões da terra em Moçambique. Preparado para a assembleia da república*, Maputo, 1996.

ORAM. *Documento de apresentação na reunião nacional sobre delimitação de terras comunitárias*, Maputo, 2010.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro & MAIA, Alexandre Gori; *Avaliação de custos e benefícios Ambientais*, ENAP Caderno, III Série, Brasília, 2011.

ROTH, Michael, et al. *Land Markets, transition cost, and land use in the Peri – urban green zones of Maputo*, Mozambique, University of Wisconsin, 1992.

World Bank Staff (Urban and Water Group. East and Southern Africa) and Yves Cabannes (Development Planning Unit-University Colleague London). *Desenvolvimento Municipal em Moçambique: As Lições da Primeira Década*. Maputo.

Legislação Moçambicana Consultada

Constituição da República de Moçambique, de 2004.

Decreto 23/2008, de 13 de Maio, que aprova o regulamento da lei de ordenamento territorial.

Decreto 39/2007, de 7 de Agosto, que aprova o regulamento de habitação periodica.

Decreto 60/2006, de 26 de Dezembro, que aprova o regulamento do solo urbano.

Lei nº 19/97, de 1 de Outubro, que aprova a lei de terras (em vigor).

Lei nº 11/97, de 31 de Maio, que aprova a lei de Finanças autárquicas.