



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

Faculdade de Direito

Trabalho de Fim de Curso

**Direito à Cidade, Municipalização e Urbanização: uma análise dos seus efeitos
na Área Metropolitana de Maputo.**

Autor: José Salomão Dique

Supervisor: Doutor Carlos Serra

Maputo, Fevereiro de 2024



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

FACULDADE DE DIREITO

Trabalho de Fim de Curso

Direito à Cidade, Municipalização e Urbanização: uma análise dos seus efeitos na Área Metropolitana de Maputo.

Trabalho de Fim de Curso apresentado na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane como requisito parcial para a obtenção do grau de Licenciatura em Direito sob Supervisão do Doutor Carlos Serra.

Autor José Salomão Dique

Maputo, Fevereiro de 2024

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE

Eu, **José Salomão Dique**, declaro por minha honra que o presente Trabalho de Fim de Curso foi elaborado em conformidade com o regulamento para obtenção do grau de Licenciatura em Direito vigente na Faculdade de Direito da Universidade Eduardo Mondlane, nunca foi apresentado na sua essência para a homologação de qualquer grau académico ou para quaisquer outros efeitos, é resultado da minha investigação, estando apontadas ao longo e no final do texto, as referências bibliográficas consultadas.

Maputo, Fevereiro de 2024

(José Salomão Dique)

DEDICATÓRIA

Ao meu Pai, **Salomão Heli Dique**, que tão cedo partiu sem usufruir dos frutos da machamba a qual com tanto sacrifício desbravou.

AGRADECIMENTOS

A Deus por mais uma bênção e iluminação seja louvado.

Ao supervisor, Doutor Carlos Serra, pelo tempo que disponibilizou, pela paciência e atenção dispensada, pela orientação sábia e pragmática para a elaboração deste trabalho, e sobretudo pela simplicidade conjugada com o rigor científico demonstrados.

A todos os docentes da Faculdade de Direito, pelos conhecimentos técnico-jurídicos e experiências próprias transmitidos ao longo da formação, sem dúvidas, foram e serão os alicerces da vida profissional que me espera pela frente.

À família alargada, Dique em particular, nomeadamente minha mãe Florência Marrengula, Irmãos Eugénia, Rosalina, Alfredo, Feliciano, Isabel, Augusto e Januário pelo encorajamento e conforto que sempre proporcionaram.

À família nuclear, minha companheira Ivone Virgílio, meus filhos Yuran, Neusa, Ineyd e Ézio pelo amor e compreensão demonstrados durante este percurso marcado pela minha ausência familiar.

A todos aqueles que directa ou indirectamente contribuíram para a obtenção do grau de Licenciatura em Direito.

Resumo

O direito à cidade é um processo histórico revolucionário que está directamente ligada ao processo de urbanização e à necessidade de criação de condições dignas para a sobrevivência dos cidadãos dentro das urbes e, para o caso de Moçambique, está associado ao processo de Municipalização que tem uma manifestação político-administrativa. Sendo o direito à cidade um direito fundamental, exige do Estado uma prestação positiva. Por isso, as entidades municipais da Área Metropolitana de Maputo (AMM) têm o dever de alocar recursos e proporcionar condições mínimas para permitir que os cidadãos tenham a dignidade necessária. Isto mostra o quão a temática é muito importante, pois procura despertar a necessidade de não só ser seu dever como sector público, mas também pela necessidade de haver um comprometimento entre as autoridades públicas e os munícipes na abordagem sustentável de questões urbanas.

A valorização dos aspectos legais e conjunturais que possam acompanhar a dinâmica urbanística saudável, sustentável e que possa garantir a dignidade dos munícipes são de valor fundamental para o gozo do Direito à cidade. Contudo, o processo de urbanização na AMM tem ocorrido de forma desordenada, sem obedecer, em muitos casos, os instrumentos legais, nem um planeamento urbano, o que tem trazido efeitos negativos, dentre eles a ineficácia das posturas municipais, as severas inundações urbanas, deficiente gestão de resíduos sólidos urbanos (RSU), derrube indiscriminado da vegetação, construções desordenadas, eliminação dos espaços verdes para o lazer, emergência de circuitos informais de cedência de solos previamente concebidos para habitação para fins comerciais, uma total “*mercadização*” das vias públicas, acentuada venda informal de bens nas paragens e terminais dos transportes públicos, bem como problemas de mobilidade, o que de certa forma põe em causa a dignidade dos cidadãos desta região.

Palavras-chave: Direito à Cidade, Urbanização, Municipalização e os efeitos adversos.

ABSTRACT

The right to the city is a revolutionary historical process that is directly linked to the urbanization process and the need to create dignified conditions for the survival of citizens within cities and, in the case of Mozambique, it is associated with the Municipalization process that has a political and administrative manifestation. As the right to the city is a fundamental right, it requires a positive provision from the State. Therefore, municipal entities in the Maputo Metropolitan Region (AMM) have a duty to allocate resources and provide minimum conditions to allow citizens to have the necessary dignity. This shows that the topic is very important, as it seeks to awaken the need not only for its duty as a public sector, but also for the need for there to be a commitment between public authorities and municipalities in the sustainable approach to urban issues.

Valuing the legal and conjectural aspects, which could bring the sustainable urban dynamics, allow the enjoyment of the Right to the City, and dignify citizens. The urbanization process in the AMM occurred in a disorderly manner without complying legal framework. Negative impact are: Mismanagement of solid waste, overthrowing of vegetation, disorderly constructions, elimination spaces for leisure, informal allocation of land previously intended for housing for commercial areas, use of public roads and stop's Bus for informal selling, mobility problems, which in a way jeopardize the dignity of the citizens of RMM

Keywords: Right to the City, Urbanization, Municipality and adverse effects.

ABREVIATURAS

AGP - Acordo Geral de Paz

AM - Assembleia Municipal

AMM-Área Metropolitana de Maputo

AMTM -Agência Metropolitana de Transporte de Maputo

CC- Código Civil

Cf.- Confira

CMCM- Conselho Municipal da Cidade de Maputo

CO2 - Dióxido de Carbono

CRM- Constituição da República de Moçambique

DUAT- Direito de Uso e Aproveitamento da Terra

FEUP- Faculdade de Engenharia da Universidade de Porto

GRS - Gestão de Resíduos Sólidos

GRSU- Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos

L.U.- Livraria Universitária

ONG's - Organizações Não-governamentais

RMM - Região Metropolitana de Maputo

RSU - Resíduo Sólidos Urbanos

Sd - Sem data

SDRU- Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano

SP- São Paulo

UA - Universidade Aberta

UEM - Universidade Eduardo Mondlane

Índice

1. Introdução	1
1.1. Justificação da escolha do tema	1
1.2. Identificação do problema	2
1.3. Hipóteses	2
1.4. Objectivos.....	2
1.4.1. Geral.....	2
1.4.2. Específicos	2
1.5. Metodologia	3
Capítulo II. O Conceito Direito à Cidade e a descentralização	4
2.1. Direito à cidade	4
2.2. Direito à cidade e os Órgãos de descentralização administrativa . Error! Bookmark not defined.	
Capítulo III: contexto histórico da urbanização e municipalização da região	6
3.1. Municipalização da região Metropolitana.....	6
3.2. Urbanização da Região Metropolitana Maputo	8
Capítulo IV: Direito à cidade, Municipalização e Urbanização: uma análise dos seus efeitos na Região Metropolitana de Maputo.	12
4.1. A dimensão do saneamento de meio/RSU	12
4.2. O verde urbano	18
4.3. Mobilidade urbana: problemas e soluções	22
4.3.1. A ocupação territorial vs as infra-estruturas habitacionais e comerciais	25
V. CONCLUSÃO	29
VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	32

Introdução

O Direito à cidade é um tema que se enquadra no processo da evolução histórica do urbanismo e de luta pela melhoria da vida na zona urbana, onde os cidadãos clamam por melhor regulamentação, mais investimentos e mudança de políticas urbanísticas no mundo e em Moçambique em particular.

Após 1990, com a aprovação da nova Constituição da República de Moçambique (CRM), cujo enfoque é respeito pela dignidade humana, foram instituídos os Direitos, Liberdades e Garantias, Direitos, Sociais e Culturais e foram lançadas directrizes que propiciaram a criação de disposições, que permitiram a diversificação de actores políticos, económicos, sociais e culturais.

1.1. Justificação da escolha do tema

A Área Metropolitana está ligada à urbanização, sendo um conjunto formado por uma grande cidade central e pelos núcleos populacionais suburbanos ou satélites¹, mas também, segundo Amaral (2006) é uma pessoa colectiva pública de natureza associativa e de âmbito territorial, destinada a prosseguir fins de carácter geral de um grupo de municípios com conexão territorial.

A Área Metropolitana, constituída pela cidade de Maputo, Matola, Boane e Marracuene², tem observado, nos últimos tempos, uma evolução demográfica e urbanística acelerada, devido a crescente migração e crescimento natural da população, o que permite o surgimento de novos assentamentos com tendências urbanas e/ou periurbanas, sem por vezes, nenhum critério, o que impõe o aperfeiçoamento institucional e adopção de instrumentos jurídicos capazes de ser eficazes para um crescimento harmonioso e sustentável³.

Este fenómeno tem efeitos, na estética urbana e no meio ambiente tal como nos espaços verdes para o lazer, ocupação informal dos solos e cedência de espaços sem observância da legislação.

Por isso, pretende-se, deste modo, analisar o gozo do direito à cidade, bem como os efeitos do processo de urbanização, avaliando a eficácia dos instrumentos jurídicos que regulam a actividade urbana que possam trazer a sustentabilidade e confirmam a dignidade humana no gozo do direito à cidade na região metropolitana de Maputo.

¹ SÁ, Luis Manuel Da (2020) *Introdução ao Direito das Autarquias locais*, Lisboa, Universidade Aberta, pág.31.

² Cf.n.º 2 do art. 3 do Decreto n.º 85/2017, que cria a Agencia Metropolitana de Transporte de Maputo

³ AMARAL, Diogo (2006) *Curso de Direito Administrativo* Vol. I 3.ª ed. Coimbra, Almedina.

1.2. Identificação do problema

A CRM⁴ estabelece na Pauta dos direitos fundamentais, o direito à habitação condigna e ao ambiente equilibrado, cabendo às entidades estatais a criação de condições necessárias para a concretização desse desiderato, através de acções práticas e estabelecimento de um regime jurídico eficaz bem como de instituições fortes para o controlo do processo.

Por essa razão várias questões são levantadas perante essa temática, o que suscita muito interesse para o seu aprofundamento. Assim, surge a seguinte pergunta de partida:

Até que ponto a (in) eficácia do regime jurídico que regula o direito à cidade na AMM pode conferir (in) sustentabilidade no seu gozo e minimizar os efeitos da municipalização e urbanização?

1.3. Hipóteses

- O direito à cidade é um direito humano que tem fundamento na criação de condições dignas para os Municípios. Contudo, face à celeridade da urbanização e municipalização, raras vezes obedece as regras estabelecidas, trazendo diversos desafios e efeitos, com destaque para a (in) eficácia do regime jurídico que regula a GRSU, espaços verdes, mobilidade e ocupação de solos urbanos;
- O direito à Cidade é um direito fundamental que está adstrito à urbanização e municipalização em Moçambique, entretanto, os órgãos de gestão têm demonstrado incapacidade de controlo dos efeitos destes processos na AMM.

1.4. Objectivos

1.4.1. Geral

Constitui objectivo geral do presente trabalho analisar a eficácia do regime jurídico regulador do direito à cidade, bem como dos efeitos da urbanização e municipalização na AMM.

1.4.2. Específicos

Para o efeito, constituem objectivos específicos:

- Definir o conceito direito à cidade e a sua ligação com o direito urbanístico;

⁴Cf. art. 91, Constituição da República de Moçambique, 2004, com a redacção dada pela Lei n.º 1/2018, de 12 de Junho.

- Descrever a descentralização na Região Metropolitana de Maputo como um processo político administrativo;
- Apresentar o contexto histórico da municipalização e urbanização e sua influência na estrutura urbana da AMM.

1.5. Metodologia

Em termos gerais, metodologia é o conjunto detalhado e sequencial de métodos e técnicas científicas a serem utilizadas para a realização de uma pesquisa⁵. Entenda-se método como o conjunto de actividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar os objectivos pretendidos, traçando o caminho a ser seguido⁶. As técnicas como procedimentos mais focalizados que operacionalizam os métodos⁷ e deve contar com criatividade do pesquisador, uso dos métodos, técnica e definição do itinerário da pesquisa.

Em termos restritos, a metodologia jurídica engloba os procedimentos e os métodos que os juristas aplicam nas suas actividades de pesquisa, de criação e de aplicação do Direito, permitindo-lhes, determinar o melhor caminho para a busca de conhecimentos jurídicos e definir um processo racional de exploração desses conhecimentos⁸.

Neste trabalho, a metodologia consistiu na conjugação de métodos da pesquisa bibliográfica e interpretação jurídica.

No primeiro método foi efectuado o levantamento, estudo e análise de diversos documentos de carácter científico constantes da bibliografia e, no segundo, foram considerados na hermenêutica jurídica os procedimentos que permitiram determinar o conteúdo, o sentido e o alcance da legislação ambiental moçambicana, de terras e posturas municipais da AMM, o que permitiu encontrar fundamentos doutrinários e legais para analisar os efeitos do gozo do Direito à Cidade.

⁵ CANASTRA, Fernando; et al. (2012) *Manual de Elaboração de trabalhos académicos: Ensaio, Monografia, Dissertação e Trabalho de Projecto*. UCM, Nampula. pág. 18

⁶ MARCONI, Maria de Andrade e LAKATOS, Eva Maria (2003) *Fundamentos de metodologia científica*, 5ª Ed, Editora Atlas, S.A., Sao Paulo. pág. 83

⁷ MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu (2009) *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*, 28ª ed., Vozes editora, Petropolis. pág. 14

⁸ CISTAC, Gilles (s/d) *Curso de Metodologia Jurídica*, Livraria Universitária, UEM, Maputo. pág. 6

Capítulo I. O Conceito Direito à Cidade e a descentralização

Este capítulo terá como enfoque a discussão do conceito Direito à Cidade como um mecanismo que estabelece direitos aos cidadãos, bem como deveres por parte do Estado prover condições mínimas de vida no meio urbano.

1.1. Direito à cidade

O Direito à cidade é um processo histórico-geográfica e sociocultural que se desenvolve mediante um sistema complexo de ocupação do território e de relações entre residências, actividades laborais, sociais, económicas e culturais, serviços públicos e privados, meio ambiente natural e artificial, e que se justifica para propiciar o desenvolvimento das pessoas e de suas potencialidades⁹.

O seu conteúdo jurídico é definido a partir das lutas de movimentos sociais urbanos que buscam afirmar seus direitos em cada etapa histórica, reivindicando a resolução de problemas tais como a erradicação da pobreza económica e o direito de transformar as relações de poder, como por exemplo, o direito a interferir nas decisões acerca do uso do território e de participar na produção do espaço urbano¹⁰.

O Direito à Cidade justa e sustentável reflecte ainda a um processo histórico do movimento reivindicativo e tem um carácter revolucionário, dirigido contra o Estado e pressupõe a substituição do valor de uso e impõe o estabelecimento do direito de participar da vida urbana¹¹.

De acordo com a *Global Platform for the Rights to the City*, documento que versa sobre a nova agenda urbana a nível global, o conceito de Direito à Cidade é definido como¹² o direito de todos os seus habitantes, actuais e futuros, de usar, ocupar e produzir cidades justas, inclusivas e sustentáveis, definidas como bem comum essencial à vida plena e decente.

⁹ ALVES, Susana (2011) R. *Densidade urbana: compreensão e estrutura do espaço urbano nos territórios de ocupação dispersa*, Dissertação para obtenção do grau de Mestrado, UTL, Lisboa, Pág 20

¹⁰ GOMES, Ana Maria (2018) *O Direito à Cidade sob Uma Perspectiva Jurídico-Sociológica* in revista Direito GV, vol. 14, n.º Maio-Agosto, Pág. 495

¹¹ Idem

¹²Global Platform for the Rights to the City, 2016 Pág. 3

O Direito à Cidade conflui na sustentabilidade da cidade conferindo aos cidadãos o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, saúde pública, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações¹³.

O conceito também constitui um direito difuso e colectivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, portanto, a cidade constitui um bem comum. Direito a habitar, usar e participar na produção de cidades justas, inclusivas, democráticas e sustentáveis¹⁴.

A interpretação do direito à cidade deve ocorrer à luz das obrigações dos Estados de prover condições fundamentais para garantir a dignidade do Homem, no contexto da promoção dos Direitos Fundamentais¹⁵ e Humanos¹⁶, compreendendo os direitos civis, políticos, sociais, económicos e culturais reconhecidos internacionalmente a todos¹⁷.

Estas preocupações assumiram um contorno universal, tanto nas organizações de Direito Públicas Internacional, bem como nas organizações de sociedade civil, cujo objectivo é adoptar um modelo sustentável de sociedade e vida urbana, baseado nos princípios da solidariedade, liberdade, igualdade, dignidade e justiça social¹⁸.

Assumimos que o conceito Direito à Cidade seja aquele que confere a dignidade aos cidadãos, permitido lhes o gozo do direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento, às infra-estruturas urbanas, ao transporte público, aos serviços públicos, para as presentes e futuras gerações

O conceito Direito à Cidade é ainda embrionário, contudo o Estado moçambicano consagrou na CRM o direito de viver em ambiente equilibrado¹⁹, direito à habitação e urbanização²⁰, direito à segurança²¹, direito de participação política e criou um regime jurídico composto por legislação infraconstitucional, tal como as leis sobre GRS, sobre a terra, ocupação do solo urbano, o abastecimento de água, electricidade, que são capazes de promover um debate sobre o conceito e trazerem sustentabilidade do meio urbano no país.

¹³ Nova Agenda Urbana, Pág. 5

¹⁴ AMANAJAS, R e KLUG, L *Direito à cidade para todos e Estrutura sociocultural Urbana* in <https://repositorio.ipea.gov.br/>, consultado no dia 20 de Março de 2023, pelas 9:45 horas

¹⁵ Na medida em que a sua protecção deve ser prevista na Constituição da república e nas demais leis ordinárias

¹⁶ A sua protecção está prevista nos demais instrumentos internacionais sobre os Direitos Humanos

¹⁷ São direito que constam dos pactos dos Direitos civis, políticos e económicos sociais e culturais

¹⁸ Relatório do XVII Encontro Nacional da Associação Pós-Graduação e Pesquisa em Planeamento Urbano e Regional, São Paulo, 22 a 26 de Maio de 2017, pág. 5

¹⁹ Cf. n.º 1 do artigo 90 da CRM.

²⁰ Cf. Art. 91 CRM, com a redacção da pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

²¹ Cf. Art. 59 CRM, com a redacção dada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho.

Capítulo II: contexto histórico da urbanização e municipalização da região

Este capítulo pretende fazer uma apresentação do processo de evolução histórica de dois fenómenos importantes na abordagem do tema o direito à cidade. Portanto, a municipalização e urbanização. O primeiro é um processo político-administrativo que iniciou em 1998, com a realização das primeiras eleições autárquicas, e o segundo é um fenómeno demográfico que na AMM tem ganho uma maior celeridade.

2.1. Municipalização da Área Metropolitana

A Municipalização²² é um processo político-administrativa em curso desde 1998. Entretanto, depois da independência, o país sofreu pressão interna e internacional, devido à opção de um regime político de democracia popular²³, contrario às inspirações do ocidente.

Foi no meio desta conjuntura política que começaram a se fazer sentir as pressões externas e internas²⁴ para a mudança do regime político e administrativo associado a uma grande crise económica que se fazia sentir no país, desde finais da década de 1970.

Em resposta à pressão, foi aprovada a CRM de 1990, que instituiu o modelo de democracia pluripartidária que rompeu com o regime de Governo de partido único instituído em 1975²⁵.

A nova Constituição passou a reconhecer várias liberdades individuais e colectivas e permitiu a viabilização da Lei n.º 7/91, de 23 de Janeiro, sobre a formação e actividade dos partidos políticos, a qual possibilitou a criação de novos partidos no país, criando condições para o estabelecimento de um sistema multipartidário e um ambiente político mais competitivo e diversificado²⁶.

A nova Constituição permitiu o estabelecimento e incorporação de estruturas autónomas no processo de tomada de decisão ao nível local, significando uma inovação nos princípios, que

²² Segundo Diogo Freitas de Amaral (P624) a Área Metropolitana constitui uma pessoa colectiva pública de natureza associativas e de âmbito territorial, destinada a prosseguir fins de carácter geral de um grupo de municípios com conexão territorial, contudo importa referir que a RMM, ainda não foi constituída como pessoa jurídica, pois não existe nenhum instrumento legal que a constitui, o que dificulta o processo de coordenação entre os Municípios contíguos.

²³Cf. Confira os Artigos 1º e 4º, § 5º da Constituição da República Popular de Moçambique (CRPM, 1975)

²⁴CASTELO-BRANCO, *Opções Económicas de Moçambique, 1975-95, problemas, lições e ideais alternativas* in MAZULA Brazão (1995) Moçambique: eleições Democracia e Desenvolvimento, Maputo Inter-África pag. 581

²⁵Ibidem pag. 117

²⁶ LUNDIN, Irãe, *Partidos Políticos: A leitura da vertente étnico-regional no processo democrático*, in MAZULA (1995) Brazão Moçambique Eleições, Democracia e Desenvolvimento Pag.430

ordenavam a actuação exclusiva das instâncias superiores, ministérios e agências nacionais quanto ao processo das políticas públicas, formalizando assim o processo de descentralização²⁷.

Foi adoptada a implantação de um modelo de descentralização mais brando, pois a Lei n.º 2/97, de 18 de Fevereiro, ora revogada pela Lei 12/2023, de 25 de Agosto, definiu que a autonomização do poder político dos entes locais abrangeria somente as circunscrições territoriais das cidades e vilas (correspondentes às áreas urbanizadas do país) e não as dos distritos (constituídos também por áreas rurais)²⁸ cujos territórios acabaram não sendo contemplados ou autonomizados²⁹.

Importa frisar que foi estabelecido, igualmente nessa lei, que o processo de descentralização no país seguiria a criação gradual de entidades autónomas (princípio do gradualismo) e não contemplaria todos os territórios³⁰.

O princípio de gradualismo significou a criação de autarquias à medida que novas unidades fossem ganhando capacidade, e que mais competências poderiam ser transferidas do Estado para os municípios. Este princípio incluía o elemento geográfico, demográfico, económico, social, cultural e administrativo, os interesses nacional ou local em causa, razão de ordem histórica e avaliação da capacidade financeira³¹.

Com efeito, o processo de autarticação primeiro abrangeu apenas 33 lugares, sendo 13 cidades e 10 vilas³² e foi organizado o escrutínio que culminou com eleição através de um sufrágio universal directo dos respectivos governos e assembleias municipais, em 1998.

Entre 2013³³ e 2022³⁴ foram criadas 22 autarquias, pela Assembleia da República, sob proposta do Governo de Moçambique, que preenchiam os pressupostos mínimos para tal e no âmbito do princípio do gradualismo acima referido, alargou a Municipalização com a constituição de mais

²⁷ GUAMBE, Jaime, *Evolução do Processo de descentralização Em Moçambique*, in CISTAC (2008) 10 anos de Descentralização em Moçambique: os Caminhos sinuosos de um processo emergente

²⁸ DE BRITO, Luís *Breve Reflexão sobre Autarquias, Eleições e Democratização* in De Brito, Luís et al (2013) Desafios para Moçambique, IESE, Maputo, pág. 26

²⁹ Ibidem

³⁰ FORQUILHA, Salvador (2017) *Descentralização e conflito em Moçambique: desafio de construção do estado* in De Brito Desafios para Moçambique, IESE, Maputo, pág. 51.

³¹ CISTAC, Gilles, *Manual do Direito das Autarquias Locais*, Livraria Universitária, Maputo 2010, pág. 61 Citar correctamente

³² Ibidem

³³ Cf. n.º 1.º do art. 1 da Lei n.º 11/2013 de 3 de Junho.

³⁴ Cf. n.º 1 do art.1 da Lei n.º 25/2022 de 29 de Dezembro.

10 novas autarquias, em 2013 tendo sido contemplada na RMM a vila de Boane e mais 12 em 2022, abrangendo a vila de Marracuene e o posto administrativo de Matola Rio.

Neste contexto, a AMM inclui 5 autarquias, sendo a cidade de Maputo qualificada pelo nível A³⁵, Matola nível B), Boane, e Marracuene³⁶ de D, bem como a povoação de Matola Rio.

2.2. Urbanização da Área Metropolitana de Maputo

O processo de urbanização da AMM está associado à história da cidade de Maputo e à fixação portuguesa nesta baía, no séc. XIX em Lourenço Marques. Face à sua importância tornou-se capital da Província Ultramarina de Moçambique em 1898 e já no mesmo período surgia o primeiro plano de urbanização³⁷.

Já a partir da década de 1950, iniciou uma política colonial marcada pela abertura ao capital estrangeiro, da qual resultam novas iniciativas de incentivo à migração de colonos³⁸, de projectos agrários e industriais, em face do aumento da população colona e das necessidades de consumo. É neste período que nasceu grande parte do parque industrial na AMM³⁹.

No período de 1975-1990, isto é, após a Independência, assistiu-se ao recuo drástico da economia, determinado pela herança do período colonial, a inoperância do sistema político implementado, a desadequação de algumas políticas e medidas adoptadas e a guerra civil iniciada pela Renamo contra o Governo (1977-1992)⁴⁰.

Foram tomadas medidas com o objectivo de reduzir a polarização social, como a nacionalização de diversos sectores (educação, saúde, terra e prédios de rendimento)⁴¹, o planeamento urbano e intervenção no meio urbano, encorajamento da autoconstrução devido a baixa capacidade do Estado de fornecer habitação, a instalação de equipamentos sociais nos bairros semi-urbanizados.

³⁵ MALOA, J A Construção Jurídica do Espaço Urbano em Moçambique: uma reflexão a partir da norma jurídica in <https://periodico.furg.br> consultado no dia 2.02.2023 às 3:09 horas.

³⁶ Todas as restantes vilas da zona metropolitana pertencem a classificação do nível D.

³⁷ Melo, Vanessa de Pacheco *Urbanismo Português na cidade de Maputo: passado, presente e futuro*, in <https://www.scielo.br/j/urbe/a/bxyBDwwbNWpXJJ9JvdBp3kh>, pág. 74.

³⁸ NEWITT, Malyn, *Breve História de Moçambique*, Lisboa Textos Gráficos, pág. 121.

³⁹ CUNA, João T M, *Ocupação da terra Urbana na cidade de Matola e sua implicação no planeamento Urbano, alguma referência aos bairros de Mussumbuluco e Liberdade*, dissertação para obtenção do grau de Licenciatura em Geografia, UEM, Maputo, pág. 30.

⁴⁰ MALOA, Joaquim (2018) *Urbanização Moçambicana: uma proposta de interpretação*, dissertação para grau de Mestrado pela Universidade de São Paulo, Pág. 214

⁴¹ In <https://www.salcaideira.com> consultado no dia 12.06.2022 pelas 8:30 hora

Em Maputo, as primeiras medidas contemplaram a inclusão do “Caniço” nos limites administrativos da cidade, com a provação da Lei n.º 6/80, de 13 de Janeiro, que atribui um estatuto especial a cidade de Maputo, separando-a do resto da AMM o que implicou funções acrescidas para o Conselho Executivo de Maputo.⁴²

Devido à Guerra Civil, entre 1977-1992, a maioria da população foi residir nas periferias, em casas precárias, sem serviços e infra-estrutura social e física. Esta situação criou condições para a ocupação de diversos espaços vazios da periferia urbana que estivesse próximo do núcleo urbano para construir suas moradias⁴³.

Em 1991 foram derogados certos preceitos do Decreto-Lei n.º 5/76, de 5 de Fevereiro, que serviu de instrumento de devolução ao povo moçambicano do direito à habitação condigna e, conseqüentemente, de regulamentação de todos os aspectos ligados a habitação⁴⁴, pela Lei n.º 5/91, de 9 de Dezembro, que tinha como objectivo criar um mercado comercial de habitação e privatizar o parque imobiliário do Estado⁴⁵

Por isso, verificou-se uma implosão urbana na AMM e os espaços livres foram ocupados incluindo áreas destinadas a campos de futebol, jardins, protecção ambiental, pântanos, antigas lixeiras e áreas destinadas a futuras instalações de infra-estruturas físicas e sociais⁴⁶.

Com as mudanças sociopolíticas e económicas assistiu-se ao encarecimento do custo de vida, ao encerramento de muitas empresas estatais e aumento do número da população desempregada. Este cenário criou condições para o surgimento e alastramento da venda informal nas ruas e em diverso locais não autorizados, que na sua maioria envolvia mulheres que pretendem melhorar a renda familiar⁴⁷.

⁴² CUNA, João T M, *Ocupação da terra Urbana na cidade da Matola e sua implicação no planeamento Urbano, alguma referência aos bairros de Mussumbuluco e Liberdade*, dissertação para obtenção do grau de Licenciatura em Geografia, UEM, Maputo, Pág32

⁴³ ARAUJO, Manuel G. Mendes (1997) “*Geografia dos povoamentos: Assentamentos humanos rurais e urbanos*”, Maputo: Livraria Universitária,

⁴⁴ GUILANDE, Jéssica, *Avaliação da Política Nacional de Habitação: o caso do fundo de Fomento de Habitação*, dissertação para obtenção do grau de Licenciatura Em Administração Pública, UEM. Maputo Pág. 19

⁴⁵ Cf. N.º 1 do artigo 1 e n.º do artigo 2 do Decreto-lei n.º 5/91 de 9 de Dezembro

⁴⁶ ZANDAMELA, Alexandre, *Análise das Causas dos conflitos de terra nas Zonas de Tchumene I e II e a Intervenção do Conselho Municipal da Matola (2010-2014)*

⁴⁷ CASTELO-Branco, *Opções Económicas de Moçambique, 1975-95: problemas, lições e ideias alternativas*, in MAZULA, Brazão Moçambique Eleições Democracia e desenvolvimento. Inter África Group. Maputo, pág. 604

A nova dinâmica ampliou os canais de participação política, expandiu os direitos civis e políticos que garantiu aos cidadãos da AMM e outras regiões que passassem a fazer parte da solução dos problemas das suas comunidades⁴⁸.

Estes avanços e a pacificação do país proporcionaram uma elevada procura de espaços na zona periurbana e exacerbou o crescimento de uma periferia sem infra-estruturas físicas, sociais, sem serviços urbanos fundamentais para os cidadãos, sem vias de acesso e em muitos dos casos sem mínimas condições, este cenário colocou grande parte dos habitantes dependentes e subalternos em relação a centro urbano⁴⁹.

Verifica-se neste período ainda uma tentativa de reabilitar os edifícios verticais, assumindo novas funcionalidades, muitos edifícios familiares foram transformados em escritórios ou lojas, as garagens, terraços e dependências foram desanexadas dos prédios principais albergando de forma independente inquilinos ou outros serviços⁵⁰, enquanto a zona da periferia era marcada por uma extensiva expansão sem condições mínimas de urbanidade, acompanhada pela informalidade e sem planeamento urbano⁵¹.

Podem se apontar factores que impulsionaram esta dinâmica, dentre eles a instalação de Organizações Não Governamentais (ONG's) internacionais no final da década de 1980 e no início de 1990, que tinham como objectivo prestar apoio a Moçambique no pós-Guerra Civil. Estas entidades passaram a arrendar as flat's no centro urbano para o seu funcionamento ou para os seus colaboradores, cujo contra parte era feita em dólar, inflacionando os imóveis na urbe⁵².

⁴⁸ MACHILI, Carlos, *Unidade e Diversidade: Centralização e descentralização no processo eleitoral 94 em Moçambique* in MAZULA, Brazão Moçambique Eleições Democracia e desenvolvimento. Inter África Group. Maputo, Pág.400

⁴⁹ ARAÚJO, M (2003), *Os espaços urbanos em Moçambique*, in Revista GEOUSP, Espaço e Tempo, São Paulo, n.º 14.

⁵⁰ Muitas moradias que possuíam espaços comuns, dependências e garagens foram ocupados ou transformados para outras utilidades dentre eles serviços de restauração e bares, gráficas, salões de cabeleireiros e muitos outros

⁵¹ MALOA, Joaquim *Urbanização Moçambicana: uma proposta de interpretação*, dissertação para grau de Mestrado pela Universidade de São Paulo, 2018, pág. 234.

⁵² MALOA, Joaquim, *Urbanização Moçambicana: uma proposta de interpretação*, dissertação para grau de Mestrado pela Universidade de São Paulo, 2018, pág. 254.

Neste período nasce a chamada Gentrificação⁵³ que é um fenómeno social e urbano caracterizado pelo enobrecimento do parque habitacional degradado pertencente a classes populares locais por uma classe média que o substitui com edificação de luxuosas instalações⁵⁴.

Consolida-se o mercado imobiliário destinado a construção de edifícios com fins comerciais, que teve como impacto a expulsão progressiva das populações de baixa renda das zonas próximas da região central de Maputo para regiões mais distantes e o enobrecimento de algumas zonas e surgem edificações de diverso tipos com muito qualidade e luxo⁵⁵, bem como de diversos condomínios ao longo da mesma região⁵⁶ que foram responsáveis pela valorização da Terra de alguns bairros residências da periferia.

A conjuntura acima referenciada tem uma importância fundamental no perfil estrutural dos municípios da Área Metropolitana de Maputo e contribuiu bastante para a edificação da realidade urbana que é determinante para o gozo do direito à cidade pelos cidadãos.

⁵³ Que deriva de um substantivo inglês Gentry que designa indivíduos ou grupos bem-nascidos, de origem nobre. A expressão é concebida para fazer referência a um processo de elitização ou enobrecimento de determinados locais da região metropolitana, anteriormente sem valor económico ou social.

⁵⁴ MALOA, Joaquim Urbanização Moçambicana: uma proposta de interpretação, dissertação para grau de Mestrado pela Universidade de São Paulo, 2018, Pág. 254

⁵⁵ Chamada gentrificação que é associada ao mercado imobiliário em que as casas são arrendadas e/ou vendidas para outras entidades para fins habitacionais ou são transformadas para fins comerciais ou de serviços.

⁵⁶ Esta é chamada Gentrificação dispersa.

Capítulo III: Direito à Cidade, Municipalização e Urbanização: uma análise dos seus efeitos na Área Metropolitana de Maputo.

O presente capítulo pretende debruçar-se sobre o problema da eficácia dos instrumentos normativos na AMM e os efeitos do processo de municipalização e urbanização, na relação com gozo do Direito à Cidade.

O processo de urbanização na AMM tem sido fora dos padrões o que traz consigo diversos desafios, dentre eles a eficácia dos instrumentos reguladores da vida urbana.

Assim, para inferir a eficácia das normas jurídicas que regulam a vida urbana e os efeitos da municipalização e urbanização no gozo ao Direito à Cidade na AMM, serão escolhidas as dimensões do saneamento do meio e GRSU, o verde urbano, mobilidade urbana e ocupação territorial para construção de infra-estruturas habitacionais e comerciais.

3.1. Saneamento do meio e Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos (GRSU)

O Estado moçambicano estabeleceu um princípio, segundo o qual todos os moçambicanos têm o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade do meio⁵⁷, considera meio ambiente, um bem de uso comum de todos e impõe, tanto ao poder público, quanto à colectividade, o dever de zelar pela sua protecção⁵⁸.

Em termos de regime jurídico, a GRSU, para além da consagração constitucional do princípio do equilíbrio e qualidade do ambiente, impõe-se ao Estado o estabelecimento de um quadro jurídico robusto e capaz de ser eficaz, garantir o equilíbrio, preservação e melhoramento de meio ambiente, assegurar a protecção da saúde humana, desenvolvimento sustentável e a implementação de políticas que possam reduzir os impactos nefastos da acção humana em relação ao meio ambiente.

O quadro legal existente é capaz de auxiliar os municípios na gestão dos resíduos sólidos e proporcionar um ambiente saudável aos munícipes tais como: o Plano Director de Resíduos Sólidos; Regulamento sobre a Gestão de Lixos Biomédicos, aprovado pelo Decreto n.º 8/2003, de 18 de Fevereiro, o Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Urbanos aprovado pelo Decreto

⁵⁷ Cf. N.5 do art. 90 da CRM de 2004, com a redacção dada pela Lei n.º 1/2018 de 12 de Junho

⁵⁸ Ribeiro, H e Buque, L *Legislação E Quadro Legal Da Gestão De Resíduos Sólidos Urbanos Em Moçambique* in <http://www.revistasusp.br>, consultado no dia 03 de Março de 2023, pelas 10:00 horas

n.º 94/2014, de 31 de Dezembro, Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Perigosos aprovado pelo Decreto n.º 83/2014, de 31 de Dezembro, Regulamento de Solo Urbano, aprovado pelo Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro, Regulamento sobre os Padrões de Qualidade Ambiental e Emissão de Efluentes, aprovado pelo Decreto n.º 18/2004, de 2 de Junho, para além dos Códigos de Postura de Limpeza e sobre a GRSU dos Municípios da AMM.

Para além de um quadro legal, o país está dotado de instituições públicas como é o caso do Ministério da Terra e Ambiente que está adstrito a realizar monitoria das questões ambientais, como órgão consultivo e deliberativo responsável por assessorar e propor ao Governo, directrizes de políticas governamentais para o ambiente, gestão da terra, florestas, fauna bravia e mudanças climáticas⁵⁹.

Entretanto, embora exista um quadro jurídico-constitucional, infraconstitucional e institucional⁶⁰ que regulam e se responsabilizam pelos mecanismos de GRS, durante o estudo foi possível observar a sua ineficácia e a violação de valores e preceitos de uma gestão sadia do meio e o recurso a procedimentos inconformes com os mesmos.

Com efeito, pode-se concluir que esta atitude seja motivado por diverso factores dentre eles, a falta de publicação e divulgação dos instrumentos reguladores dos padrões de vida urbana; desconhecimento das normas reguladoras do comportamento dos cidadãos na cidade; inacessibilidade⁶¹ das disposições legais que regulam a vida urbana aos cidadãos e público utente dos serviços, bem como a complexidade da actividade⁶².

A falta de publicidade de actos normativos aprovados pelas edilidades viola o previsto no n.º 1 do art. 15 da Lei n.º 14/2011 de 10 de Agosto, o que pode justificar a ineficácia dos instrumentos legais que regulam a vida urbana que também é prevista no artigo 143 da CRM.

⁵⁹ Cf. Art. 3.º da Resolução n.º 30/2020 de 6 de Maio.

⁶⁰ Cf. Alínea f) do art. 45 da CRM.

⁶¹ Esta problemática de inacessibilidade dos instrumentos que regulam a gestão de resíduos sólidos, enquanto fazíamos a pesquisa solicitamos alguns documentos como posturas municipais nos três municípios desta região, contudo a acessibilidade destes documentos foi uma das dificuldade enfrentadas uns por falta de publicação no BR, outros por burocratização do processo de pedido destes, alegando que as posturas eram apenas documentos policiais.

⁶² A complexidade desta actividade inclui a capacidade de aquisição de equipamentos, os procedimentos de recolha, construção de estação triagem, transbordo, tratamento e deposição final, acompanhamento do processo de expansão urbana e custo por quilómetro percorrido, custo de operação dos veículos

Para além do problema jurídico ligado à ineficácia dos actos normativos emanado pelas edilidades, é notável a ausência de canais de comunicação didácticos e a falta de fiscalização e controlo dos locais de depósito de lixo.

Por isso, a maior parte dos locais de depósitos de resíduos são autênticos vazadouros, pois os resíduos sólidos são todos misturados⁶³ no mesmo local, dentre eles os orgânicos, vidro, papel, metal, têxteis, borracha, plástico, etc.

Paralelamente, surgem diversos tipos de lixeiras, sendo eles a céu aberto de natureza formal ou informal com poucos ou nenhum mecanismo de controlo na deposição dos mesmos⁶⁴, violando o princípio de segregação dos RSU previsto no n.º 1 do art. 14 do Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos.

Este procedimento viola o princípio da protecção da saúde humana e do ambiente, diante disso, os mecanismo de disposição transitória, transporte e depósito final dos RSU expõem ao risco de contaminação a natureza, os trabalhadores do sector⁶⁵ e a população ao redor, pois estes resíduos nessas condições geram chorume e emite gases, como o metano, que no processo de decomposição, transforma-se em dióxido de carbono (CO₂), um dos principais compostos do efeitos de estufa como também infiltra-se no solo e contamina lençóis freáticos, que causa uma série de problemas ambientais e perigo à saúde pública⁶⁶.

O outro aspecto que enferma a AMM prende-se com o nível de cobertura do serviço público de recolha dos RSU, em relação a população urbana, estando abaixo de 30% da população urbana⁶⁷, embora estas participem com as taxas⁶⁸ de recolha dos resíduos sólidos (taxas de limpeza)⁶⁹.

⁶³ A zona da praia na cidade de Maputo algumas organizações ambientais têm, de forma didáctica, apresentados recipientes com a indicação do lixo a ser depositado como mecanismo educar a sociedade e combater a proliferação dos vazadouros nesses locais, em conformidade com o n.º1 do artigo 14 do Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos, aprovado pelo Decreto n.º 94/2014, de 31 de Dezembro.

⁶⁴ Guia Metodologia para a elaboração de Plano de Gestão integrada de Resíduo Sólidos Urbanos, pág. 19.

⁶⁵ Importa explicar que o processo de deposição dos RSU as posturas municipais na região Metropolitana de Maputo estabelecem condições técnico e ambientalmente decente, tal como estabelece o artigo 7 da Resolução n.º 86/AM/2008 de 22 de Maio e bem como o artigo 9 da postura sobre a gestão dos RSU do Município da Matola.

⁶⁶ Ibidem pág. 20.

⁶⁷ Mesmo as zonas abrangida o nível de recolha dos resíduos sólidos não é regular, permanecendo por longos períodos de junto às habitações ou lugares públicos, como passeios, praças, jardins etc.

⁶⁸ Idem pág. 19.

⁶⁹ Os gestores do sector reclamam a insuficiência das taxas cobradas para o exercício da actividade recolha de resíduos sólidos nesta região. A situação torna-se mais complexa para o distrito de Marracuene que não possui essas taxas, contudo grande parte deste distrito tem moldes de vida Urbanizados.

Muitos cidadãos para suprir a inexistência ou a prestação deficitária dos serviços de recolha de RSU recorrem a contratos informais com particulares, sem requisitos técnicos e legais para exercer a actividade, que a título individual e informal prestam serviços⁷⁰, cobrando valores monetários semanal ou mensalmente pelo serviço de recolha dos mesmos.

Este cenário traz efeitos diversos, tais como o incumprimento dos dispositivos que regulam a recolha e transporte, bem como depósito dos RSU que muitas das vezes tem sido em locais informais⁷¹ sem o respeito dos valores e normas que norteiam processo de seu manuseamento, previstas na legislação nacional e nas posturas municipais⁷².

A rápida, desordenada expansão urbana⁷³ e a proliferação do mercado informal na via pública têm sido um dos maiores focos de produção de RS e de satisfação de necessidades biológicas, em locais impróprios, associado a ausência de locais apropriados para tal.

As posturas municipais estabelecem uma permissão excepcional por meio de licenças, do exercício do comércio ambulante em lugar fixo⁷⁴ em via pública, podendo ser exercido em instalações de carácter precário, dedicado à venda de produtos e a prestação de serviços⁷⁵, sem impor qualquer procedimento de carácter ambiental.

Este regime excepcional impacta na ocupação das vias públicas pelos informais, na estética urbana⁷⁶, na qualidade do ar, no pavimento, na circulação dos cidadãos e de viaturas, como também revela a incapacidade de controlo e fiscalização por parte das autoridades municipais.

⁷⁰ Importa referir que tanto as posturas dos Municípios de Maputo, Matola e Boane estabelecem mecanismos que permitam a pareceriam público privado no processo de tratamento do RSU, através de solicitação da respectiva licença. Cf. n.º 1 do art. 38 da Postura Sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos Urbanos do Município da Matola e o n.º do art. 3 da Resolução n.º 88/AM/2008 de 22 de Maio

⁷¹ Com o estudo foi possível observar que muitas das entidades que procede à recolha paralela dos resíduos sólidos fazem-no na calada da noite e/ou durante os finais de semana, depositando-o em locais abandonados mais próximos, ou onde haja contentor das autoridades municipais, sem introduzi-lo no respectivo contentor espalhando-o em redor do mesmo.

⁷² A ineficácia dos instrumentos normativos locais é ainda referenciada, pois os municípios proíbem o exercício ilegal desta actividade

⁷³ MOIANE, Francisco (2007), *Sistemas de Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos: caso de Maputo cidade*, dissertação para obtenção do grau de Licenciatura, UEM, Maputo, 2007

⁷⁴ Cf. art. 1 da Resolução n.º 53/AM/2005 de 22 de Novembro.

⁷⁵ Cf. art. 22 da Resolução n.º 53/AM/2005 de 22 de Novembro e art. 21 da Postura sobre os mercados e feiras do CMM

⁷⁶ Foi notável que cada vendedor informal constrói a sua alpendre, com recurso de material convencional ou local para se proteger do sol, frio e da chuva e outros ainda apenas ocupam os espaços disponíveis sem nenhuma protecção

Como consequência surgem mecanismos normativos comunitários e informais que visam combater comportamentos inconformes e práticas nefastas ao ambiente que estatuem proibições de práticas indevidas e estabelecem penalização.

No Direito comparado, particularmente o Direito Português, a gestão de resíduos sólidos é elevado ao nível de preocupação da União Europeia, por isso, muitos dos instrumentos legais mormente os que regulam a GRS são imanados pelo Parlamento Europeu e ratificados no solo português, é o caso do Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de Dezembro.

O Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de Dezembro, regula os mecanismos de tratamento dos resíduos, a valorização e sua eliminação, o uso de aterros sanitários e os requisitos essenciais para a gestão de resíduos. Define igualmente princípios fundamentais, como a obrigação de tratamento dos resíduos de uma forma a não ter impactos negativos no ambiente e na saúde humana, a hierarquia dos resíduos e, recomenda o princípio do «poluidor-pagador», *“a exigência de que os custos da eliminação dos resíduos sejam suportados pelo seu detentor actual, pelos anteriores detentores dos resíduos ou pelos produtores do produto que deu origem aos resíduos”*.

O outro exemplo é o do Direito brasileiro, que através da Lei n.º 9.605, de 12 de Fevereiro de 1998, adoptou um mecanismo mais arrojado ao criminalizar as atitudes que atentam contra o meio ambiente, dentre eles contra a fauna, a flora, assim como o depósito inconforme com o estabelecido nos regulamentos dos Resíduos sólidos e aprovou a Lei n.º 12.305, de 2 de Agosto de 2020, relativa à Política Nacional de Gestão de Resíduos Sólidos, a qual estabeleceu uma meta de 4 anos para a eliminação de lixeiras a céu aberto e a introdução de aterros sanitários.

O Direito Sul-africano instituiu uma política pública atinente a gestão de resíduos Sólidos urbanos, aprovada pela *waste act* 59 of 2008, que visa proteger o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras, através de adopção de medidas legislativas tendentes a prevenir a poluição, a degradação ecológica, conservação do meio como também impõe as famílias a reciclarem os resíduos sólidos domésticos, a sua separação na fonte geradora e a adopção de planos integrados que olhem a gestão de resíduos sólidos como uma fonte de geração de renda

(com particular destaque para a inclusão dos catadores de RSU como parte do sistema nacional de gestão) e as PPP como fontes de geração de emprego⁷⁷.

Assim, para o aprimoramento do processo de GRSU, impõe-se a adopção de uma estratégia nacional, integrada e intermunicipal na criação de infra-estruturas de tratamento e deposição segura de resíduos sólidos, amiga do ambiente e a transferência de tecnologia⁷⁸, como também, recomenda-se que as edilidades da AMM publiquem oficialmente e divulguem o conteúdo dos actos normativos por meios adequados, empregando métodos educacionais e meios de propaganda comercial e política para que ganhem a eficácia necessária⁷⁹, aprimorem a educação cívica e consciencialização ambiental, inculcando mensagens de responsabilidade recíproca da GRSU, que a gestão municipal é de todos os munícipes e não apenas do Estado, como meio de reduzir os níveis de disposição dos mesmos em qualquer local, tais como terrenos baldios, valas de drenagem, cursos de rio, nas praias, etc.

Recomenda-se ainda um maior investimento na actividade de fiscalização permanente e eficaz, por pessoal preparado que possa interagir de forma didáctica com os cidadãos⁸⁰, desincentivo do uso do saco plástico, proibição de queima de lixo nos locais de depósito, descentralização da gestão de recursos sólidos para os locais de produção, intensificação da educação cívica, criação de incentivos a negócios complementares à cadeia de valor dos resíduos sólidos⁸¹ criação de balneários públicos, para os utentes dos mercados formais e informais com melhores condições de higiene, podendo ser investimento público ou Parcerias Público-Privado, como também na disponibilização massiva de recipientes adequados e locais de depósito dos RSU, com instruções e penalizações nos termos das posturas municipais, de modo a massificar as proibições e as respectivas penalizações, bem assim garantir a eficácia necessária.

⁷⁷ BRAGA, Adriana Fonseca (2021) Colecta Selectiva na cidade do Cabo: que lições podemos tirar, in Revista Tecnologia e Sociedade, Curitiba, Vol. 17, n.48, p. 163-184

⁷⁸ Aterro Sanitário para cidades de Maputo e Matola in <https://www.fnds.gov.mz>, acessado no dia 01.03.2023, pelas 15.00 horas

⁷⁹ As posturas constituem conjunto de regras emanadas pelos conselhos autárquicos que obrigam aos munícipes a cumprir certos deveres de ordem pública, o que impõe uma maior divulgação destes instrumentos, contudo constatamos que as posturas municipais são apenas instrumentos de trabalho das Polícias Municipais de cada Município e dificilmente estão disponíveis para os Munícipes.

⁸⁰ SITOI, Almeida et al (2022), *Lixo nas praias da cidade de Maputo atinge Estado alarmante: uma intervenção urgente é necessária* in Jornal da Cidade 1.ª ed. Maputo

⁸¹ Ibidem

3.2. O verde urbano

O uso racional dos recursos naturais é um dos princípios estabelecidos na CRM, impondo-se ao Estado e as autarquias locais, em colaboração com as associações de defesa de ambiente, a adopção de políticas e medidas que possam garantir esse desiderato⁸².

Por essa razão, foi aprovado um regime jurídico que inicia com a consagração constitucional, no artigo 90, que estabelece como um direito fundamental “*viver num ambiente equilibrado (...) e estabelece os deveres de adoptar políticas de defesa do ambiente e uso racional de recursos naturais aos cidadãos, autarquias locais e as associações de defesas do ambiente*”. Com objectivo de promover sustentabilidade do meio e reduzir a pressão sobre a capacidade regenerativa dos ecossistemas.

Para a operacionalização do objectivo foi estabelecido um amplo quadro legal, com destaque para a Lei do Ambiente (Lei n.º 20/ 97, de 1 de Outubro), Lei de Protecção, Conservação e Uso Sustentável da Diversidade Biológica (Lei n.º 16/2014, de 20 de Junho, alterada e republicada pela Lei n.º 5/2017, de 11 de Maio), Regulamento da Lei n.º 16/2014 de 20 de Junho, Lei da Protecção, Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade, aprovado pelo Decreto n.º 89/2017, de 29 de Dezembro, Lei de Florestas e Fauna Bravia (Lei n.º 10/99, de 7 de Julho) e respectivo Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 12/2022, de 6 de Julho, e a Resolução n.º 46/AM/2021, atinente à Postura sobre os Jardins Municipais, da cidade de Maputo.

Em termos institucionais, o país mostra uma diversidade muito rica composta de instituições governamentais do nível nacional e local, ONG’s nacionais e internacionais, sector privado e comunidades locais que procuram de forma integrada e aberta abordar e planificam o reflorestamento nas zonas de assentamentos populacional⁸³.

Esta temática, embora com um regime jurídico extenso e um quadro institucional diversificado, tem sido a menos abordada e discutida nos planos municipais associados a uma fraca capacidade técnica e financeira para execução de tarefas básicas de manutenção de espaços verdes, o que

⁸² Cf.n.º2 do art. 90 da CRM

⁸³ A Administração Nacional de Áreas de Conservação, uma instituição tutelada pelo Ministério do Ambiente tem se responsabilizado em definir planos de conservação da Biodiversidade, mas podem se destacar outras como a Unidade Nacional de Biodiversidade (UNB), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Sustentável, a Unidade Técnica do REDD +, as ONG’s que tem papel fundamental na mobilização de recursos para implementação de planos e estratégias de protecção da diversidade.

contribui *para a ineficácia do pacote legislativo nacional* existente e, paralelamente, verifica-se uma progressiva redução do verde urbano devido a construções nessas áreas.

Por isso, a matéria tem preocupado as organizações não-governamentais de defesa do ambiente, pois devido a falta de racionalidade na relação com o meio ambiente, são visíveis as consequências da degradação do meio e a baixa qualidade de vida das populações residentes nas regiões de risco.⁸⁴.

Entretanto, face a dinâmica actual das mudanças climáticas e ocorrência de eventos extremos as edilidades da AMM de forma coordenada desenharam em 2023, um plano de Acção para a o acesso à Energia Sustentável e o Clima, uma actividade coordenada e integrada que tem por objectivo definir acções concretas de reflorestamento, manutenção e construção de valas de drenagem e implementação de campanhas de sensibilização sobre as ameaças climáticas,⁸⁵ cujo implementação é dependente da disponibilização de recursos financeiros pelos doadores.⁸⁶.

No direito comparado português, o verde urbano suscitou o interesse do legislador ordinário ao ponto de estabelecer um regime jurídico do arvoredo urbano e impor obrigações aos municípios, através de uma legislação específica, impõe a necessidade de regulamentar, a adopção do princípio de boas práticas, a imposição de estabelecer os momentos da intervenção no arvoredo, fiscalização e os mecanismos de compensação em caso de abate de uma árvore⁸⁷.

O meio urbano dá mostra do quão são importantes os espaços verdes. Estes são uma das soluções baseadas na natureza, pois oferecem estratégias inovadoras que visam a melhoria da qualidade de vida dos aglomerados, aumentam a capacidade de resiliência local e a promoção de estilos de vida sustentáveis, fomentando tanto a saúde como o bem-estar dos urbanitas⁸⁸.

⁸⁴Estes cenários são visíveis quando bairros inteiros ficam submersos por toda a época chuvosa, outras ainda devido a gravidade são reassentadas, devido a destruição da vegetação que protege os solos, construção em locais que são cursos de água e outras situações que contribuem para a degradação do meio

⁸⁵ Área Metropolitana de Maputo já tem Plano de Acção para acesso à energia sustentável e o Clima in <<https://comssa.org>>, consultado no dia 5/01/2024, pelas 14:44.

⁸⁶ MELO, Vanessa (2013) Urbanismo português na cidade de Maputo: passado, presente e futuro in revista gestão urbana, Vol. V, n.º 1, Jan./ Jun. Pág. 80

⁸⁷ Lei n.º 59/2021, 18 de Agosto, impõe uma gestão sustentável do verde urbano no Direito Português.

⁸⁸ MATOS, Karina (2018) *A Valorização dos Espaços Verdes para a qualidade de vida urbana* in <https://www.dec.uc> >pluris2018>

Os parques, parques infantis ou a própria vegetação em espaços públicos e privados constituem uma componente principal destas estratégias que devem ajudar na garantia aos residentes urbanos a obter oportunidades adequadas de contacto com a natureza.

A biodiversidade urbana deve ser mantida e protegida, os riscos ambientais como a poluição atmosférica ou sonora devem ser minimizados, os impactos advindos de eventos climáticos extremos (como ondas de calor, precipitação extrema ou inundações) devem ser mitigados, o que irá contribuir na melhoria da qualidade da vida urbana, da saúde e do bem-estar dos residentes⁸⁹

Os planos intermunicipais de investimento nas zonas já urbanizadas para a reposição da vegetação e reabilitação das infra-estruturas de lazer existentes são fundamentais⁹⁰, a adopção de critérios urbanísticos que garantam o equilíbrio entre a densidade populacional e a disponibilidade de locais de lazer activo e zonas verdes, espaços para a prática desportiva, e na criação de sistemas urbanos de drenagem sustentáveis⁹¹ e de outras infra-estruturas mínimas de saneamento, escoamento de águas pluviais em toda a sua extensão onde haja assentamentos populacionais.

Em toda a extensão da Área Metropolitana são visíveis assentamentos populacionais em lugares não só impróprios para viver (zonas de mangal⁹², margens dos rios e da orla marinha, zonas propensas a cheias ou inundações, reservas ecológicas e outros locais não permitidos por lei)⁹³, sem a mínima infra-estrutura de esgotos, drenagem de águas pluviais e estradas de acesso⁹⁴.

Estes assentamentos desordenados, para além de provocar a poluição do lençol freático, contribuem para o abate da vegetação que compõe a cintura verde, para dar lugar as novas

⁸⁹ PESSOA, Fernando, *Espaços Verdes Urbanos: um manual para acção*, Edições UFP, Lisboa, pág. 2.

⁹⁰ É importante referenciar que o direito ao lazer está associado a existência de espaços livres e tem natureza social e interfere directamente na qualidade de vida da pessoa. Destina-se a refazer as forças depois da labuta diária e semanal. Requer lugares adequados para se desenvolver. A existência de áreas de lazer de livre acesso (parques, praças, praias e áreas destinadas à prática de desportos, por exemplo) e o desenvolvimento de actividades culturais acessíveis a todos, constituem formas de realizar esse direito e, assim, do direito fundamental à cidade sustentável

⁹¹ Lourenço, Rossana (2014) *Sistemas Urbanos de Drenagem Sustentáveis*, Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Coimbra para obtenção do Grau Mestre em Engenharia Civil, pág. 15.

⁹² Relatório de Governação Ambiental do Centro Terra Viva, pág. 14.

⁹³ Esta abordagem é ilustrativa do problema jurídico que se levanta nesta dissertação, a ineficácia do sistema normativo que rege a RMM.

⁹⁴ ARAUJO, M de (2003) *Os Espaço Urbanos em Moçambique*, in revista *Espaços e Tempo* n.º14, pág.175.

habitações,⁹⁵ expondo o ambiente a risco, como também os cidadãos que ocupam essas zonas, tais como inundações cíclicas e erosão dos solos⁹⁶.

Sobre o assunto, a jurisprudência administrativa impõe a necessidade de desencorajar a construção de imóveis na zona de mangal pois está destinada a conservação ou preservação das espécies de animais ou vegetação. Para além de ameaçar estas espécies, viola o disposto no n.º 7 da Lei de Terras, segundo o qual “ *consideram-se zonas de protecção total as áreas destinadas a actividade de conservação ou preservação da natureza (...)*”⁹⁷

Devido a “*invasão*” das zonas de conservação e impróprias para a fixação de habitação os indicadores de avaliação da qualidade de vida baixam, isto é, qualidade do ambiente, o padrão habitacional nomeadamente as infra-estruturas urbanas, o fornecimento de energia eléctrica, rede colectora de esgoto, iluminação pública⁹⁸, pavimentação, espaços livres públicos, sanitários e segurança públicos, espaços verdes e muitos outros que valorizam o meio urbano e dão a necessária dignidade humana ao cidadão residente.

O verde melhora a qualidade do ambiente e é muito determinante, tem influência noutros aspectos da vida da cidade tais como habitacionais, sociais, estéticas, lazer, políticos e culturais, entre outros⁹⁹, contudo a gestão dos espaços verdes tem sido um dos grandes desafios, pois por um lado é vista e entendida como um custo adicional pelas edilidades (por isso são alocados orçamentos exíguos ou nenhuns) e não como um serviço que eleva a qualidade de vida do munícipe, quando a tendência mundial é de preservar e até em alguns casos aumentá-los. Paradoxalmente, os novos assentamentos, na região metropolitana, não possuem espaços para o gozo do direito ao lazer¹⁰⁰.

Nestes últimos dias, nos espaços verdes já existentes desde o período colonial, na AMM, tem-se assistido a uma mudança na percepção e na gestão, através de parcerias públicas-privadas (PPP),

⁹⁵ BAIA, Alexandre (2004) *Exploração do Ecossistema dos Mangais enquanto apropriação do Espaço na Cidade de Angoche* in Revista Espaço Tembo n.º 15, pág. 174.

⁹⁶ Jornal o país in <https://opais.co.mz> consultado no dia 10.11.2022

⁹⁷ SIBAMBO, David, Acórdão n.º 101/ TA/2021, in Br. II Série, n.º 4, 6 de Janeiro de 2022

⁹⁸ Relatório do IV Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Pós-graduação em Arquitectura e Urbanismo, Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016

⁹⁹ ROCHA, José Renato e Mauro Kumpfer *Índice de cobertura vegetal em Santa Maria: o caso do Bairro Centro*, in <https://core.ac.uk> consultado no dia 10 de Janeiro de 2023, pelas 13:10

¹⁰⁰ NORONHA, João e BRITO, Lúcia (2010) *Da Gestão Municipal De Uma Lógica Administrativa E Institucional Para Uma Lógica De Desenvolvimento Organizacional E Sustentabilidade*, pág. 123.

tem-se conseguido recuperar alguns espaços verdes importantes, embora a construção de novas infra-estruturas contribuíssem ainda para o atrofamento dos espaços verdes já existentes.

Os Municípios de Maputo, Matola e Marracuene, possuem exemplos de PPP na gestão dos jardins públicos, envolvendo o município e moradores, tendo com efeito a mudança da imagem dos jardins¹⁰¹, no que tange a infra-estruturas que são reconstruídas ou construídas¹⁰², verifica-se a requalificação da iluminação, ruas, serviços, vegetação com a vantagem deste processo desonerar o sector público da gestão efectiva destes locais¹⁰³

3.3. Mobilidade urbana: problemas e soluções

O Direito ao transporte está relacionado com a movimentação de pessoas e bens, como também à mobilidade¹⁰⁴ urbana e acessibilidade¹⁰⁵ à cidade. Por isso, a sua abordagem holística e abrangente é vital, pois este exige do Estado uma prestação positiva e envolve a prestação de serviços sociais que devem dignificar o cidadão¹⁰⁶.

Este direito possui um regime jurídico que o regula, constante em diversos diplomas legais, ao nível nacional e local. É o caso do Código de Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 1/2011, de 23 de Maio, o Regulamento de Transporte em Veículos Automóveis e Reboques, aprovado pelo Decreto n.º 35/2019, o Decreto n.º 85/2017, de 29 de Dezembro, que cria a Agência Metropolitana de Transporte de Maputo, a Postura de Trânsito, aprovada pela Resolução n.º 66/AM/2017, de 30 de Maio, postura Municipal de Transporte Colectivo Urbano de Passageiros, aprovada pela Resolução n.º 79/AM/2017, de 23 de Agosto, e as posturas de trânsito aprovadas pelas Assembleias Municipais da Matola¹⁰⁷ e de Boane¹⁰⁸.

¹⁰¹ Ibidem pág.123

Ibidem

¹⁰² É preciso referir que as novas construções dentro dos parques reduzem ainda mais o perímetro da área verde destinada ao lazer, pois grande parte destas construções tem carácter comercial.

¹⁰³ VANIA, Neiva (2019) *Parceria entre sector público e privado para a gestão de parques urbanos e suas contribuições para a sustentabilidade in Revista Nacional de Gestão de Cidade*, VII, n.º 51. pág. 50.

¹⁰⁴ A mobilidade foi definida como o “potencial de movimento”, a capacidade de deslocação de um lugar para outro e pode ser caracterizada utilizando as formas convencionais de avaliação do nível de serviço (ANTUNES, André (2014) Estudo do Funcionamento dos Transportes Públicos em Maputo e desenvolvimento de acções de Melhoria, Dissertação para obtenção do Grau de Mestrado em Engenharia Industrial e Gestão pela FEUP,

¹⁰⁵ Por acessibilidade entende-se a possibilidade de indivíduos atingirem o destino que desejam

¹⁰⁶ CIDADE, Roberto e JUNIOR, Teófilo (2016) *O Direito ao Transporte como Direito Fundamental Social In Revista de Direito Urbanístico*, cidade e Alteridade, Vol.2, n.º 1, Brasília, ISSN, pág. 199.

¹⁰⁷ Importa referenciar que estas não foram publicadas em BR.

¹⁰⁸ O Conselho Municipal de Boane produziu uma brochura única que contém todo o quadro normativo, contudo também não foi publicado em BR.

Todo este quadro legal nacional e local tem por objectivo regular o trânsito rodoviário, o transporte público e garantir a qualidade, comodidade, dignidade¹⁰⁹ e mobilidade sustentável.¹¹⁰

Entretanto, a profunda segregação socio-espacial e ausência do planeamento do crescimento urbano na AMM, tem consequências na qualidade dos transportes, uma vez que há múltipla necessidade das pessoas que vivem nas regiões periféricas de se deslocarem, geralmente em direcção à área central, para diversos fins¹¹¹.

Por isso, o sistema de transporte público está longe de atender à demanda, entretanto, o cumprimento dos dispositivos legais que regulam a lotação dos autocarros torna-se impraticável¹¹², os custos dos combustíveis e de manutenção das viaturas, a tarifa aplicada não incentiva o sector privado a aderir e investir muito mais nesta actividade económica¹¹³.

A configuração física da rede viária da AMM permite a partilha de infra-estrutura e sua conexão ao nível interno e externo, potenciada ainda com uma antiquada infra-estrutura ferroviária associada aos caminhos naturais da água, as redes de abastecimento de água, energia eléctrica e serviços de saneamento, devido à unidade geográfica e administrativa que durou até 1980¹¹⁴.

Esta disposição exerce a função de acessibilidade e saídas aos residentes, mas também de apoio à manutenção desses serviços, o que proporciona situações para os congestionamentos constantes, pois os acessos e saídas para os centros urbanos são muito limitados, o que propicia constante violação dos dispositivos legais que regulam o trânsito.

Muitas vias não prevêm bermas para as paragens temporárias e/ou estacionamento, pelo que as artérias que constituem rotas de transportes públicos são susceptíveis de problemas de mobilidade constante, associado ao mau comportamento dos automobilistas destes serviços¹¹⁵, pois na sua maioria os operadores privados interrompem a marcha onde o passageiro solicite

¹⁰⁹ Da Silva, Mário (2016) *Transporte Rodoviário Semicolectivo de passageiro “Chapa 100” confrontando a norma e a prática informal nas cidades de Maputo e Matola*, Dissertação para obtenção do grau de Licenciatura pela UEM, Pág.22

¹¹⁰ Pressupõe o incentivar o público a usar transporte público e evitar o uso de transporte individual.

¹¹¹ CANUTO, Gustavo (sd) *Guião Metodológico para a Elaboração do plano director*, Brasília; SDRU, pág. 94.

¹¹² Cf. art. 34 da Resolução n.º 79/AM/2017, de 23 de Agosto.

¹¹³ ATUNES, André (2014) *Estudo do Funcionamento dos Transportes Públicos em Maputo e Desenvolvimento de Acções de Melhoria*, Dissertação para obtenção do Grau de Mestrado em Engenharia Industrial e Gestão pela FEUP, pág. 25.

¹¹⁴ HENRIQUES, J (2021) *Projecto de Transformação Urbana de Maputo do CMCM*, Maputo: CMCM.

¹¹⁵ SEABRA, Maria et al (2011) *Guião Orientador, Acessibilidade, Mobilidade e Transportes nos Planos Municipais de Ordenamento do Território*, Lisboa, IMTT, pág. 16.

embarque¹¹⁶ ou desembarque,¹¹⁷Violando sistematicamente as regras para a paragem de veículos¹¹⁸

Estas situações dificultam a realização plena do Direito à mobilidade sustentável. Os munícipes recorram a viaturas individuais para as suas deslocações, sobrecarregando as já diminutas vias de acesso na região metropolitana, particularmente nas horas de ponta, aumentando as horas de viagens do local de residência para os destinos e vice-versa, provocando uma limitação no fluxo de pessoas, bens, incumprimento de horários, ineficiência da mobilidade e ineficácia dos instrumentos legais que regulam a mobilidade¹¹⁹.

Os autocarros possuem rotas, na sua maioria, para o centro da cidade, muito demoradas e extensas, o que implica superlotação e longa espera dos usuários nos pontos e nas paragens. Há pouco investimento em transporte em massa, como o ferroviário. As infra-estruturas ferroviárias existentes são as construídas no período colonial. Sendo importante um investimento no seu melhoramento e na criação de outros corredores de escoamento de pessoas e bens eficazes¹²⁰.

O Governo Moçambicano em parceria com organizações internacionais como o Banco Mundial em coordenação com os Municípios da área metropolitana têm desenvolvido acções integradas de mobilidade urbana dentre elas a criação da Agência Metropolitana de Transporte de Maputo, como também tem mobilizado fundos para a reabilitação de algumas vias e asfaltagem de outras em toda a extensão da AMM, mas ainda não surtiu os efeitos desejados.

O Direito comparado, português e brasileiro, em relação ao direito à mobilidade urbana, o mesmo não regulamenta de forma específica esta matéria, contudo faz uma abordagem mais de acções práticas como a afectação de recursos para a criação de vias pedonais, ferroviárias, transporte público, reduzir a dependência do automóvel, investir em Planos de Mobilidades Urbanas sustentáveis, conter a dispersão urbana, promover a educação sobre a mobilidade e a fiscalização de comportamentos de risco.

¹¹⁶ Cf. art. 48 da Resolução n.º79/AM/2017, de 23 de Agosto. Este dispositivo legal proíbe claramente o embarque o desembarque de passageiro em locais não definidos para tal.

¹¹⁷ MENDONÇA, Inocêncio, *Mobilidade Urbana na Área metropolitana de Maputo: análise dos órgãos de gestão do Planeamento e mobilidade urbana, arranjos institucionais e insumos para a sua efectiva articulação*, in *Jornal of Transport Literature*, Vol. VIII, n.º 2, pág. 265.

¹¹⁸ Cf. arts. 49 e 50 d Decreto-Lei n.º 1/2011 de 23 de Março.

¹¹⁹ ATUNES, André (2014) *Estudo do Funcionamento dos Transportes Públicos em Maputo e desenvolvimento de acções de Melhoria*, Dissertação para obtenção do Grau de Mestrado em Engenharia Industrial e Gestão pela FEUP, pág. 21.

¹²⁰ *Ibidem*, pág. 61.

Para a melhoria da mobilidade urbana na AMM recomenda-se a concepção e execução de planos permanentes de manutenção periódica de estradas, aumento das frotas de Transporte Público, investimentos de médio prazo em estradas principais e secundárias com maior número de faixas de rodagem e redução de entroncamento, previsão de bermas para as paragens oficiais dos transportes públicos, melhoramento e uso das estradas secundárias, promoção de rotas intermédias entre zonas suburbanas, construção de terminais de autocarros em espaços apropriados, para resolver o problema de congestionamento nos terminais¹²¹, bem como melhorar a política tarifária para permitir a elevação da quantidade e qualidade dos serviços¹²²

Recomenda-se a melhoria da articulação entre as autoridades centrais, municípios da AMM e os provedores de serviços de transporte público, tanto os do sector público quanto do privado, na gestão das frotas, rotas e horários das carreiras.

Uma maior profissionalização dos provedores dos serviços de transporte, respeito pelas regras de trânsito, maior rigor na fiscalização rodoviária e aplicação de sanções aos infractores e aprimoramento do sistema de identificação dos utentes da via pública e seu endereçamento.¹²³.

3.4. A ocupação territorial vs as infra-estruturas habitacionais e comerciais

A CRM estabelece no n.º 1 do artigo 91 que *“a todo o cidadão tem o direito à habitação condigna, sendo dever do Estado, de acordo com o desenvolvimento económico nacional criar as condições institucionais, normativas e infra-estruturárias”* e o n.º 2 prevê *“incumbe também ao Estado fomentar e apoiar as iniciativas das comunidades locais, autarquias locais e populações, estimulando a construção privada e cooperativa, bem como o acesso à casa própria”*

Esta previsão constitucional encontra ressonância na integração do direito à habitação na pauta do direito fundamental à cidade sustentável, porque a sua realização pressupõe um “padrão mínimo de qualidade ambiental, como acesso à electricidade, iluminação pública, água potável, saneamento básico, qualidade do ar e do solo. Ademais, é especialmente por meio da

¹²¹Relatório da *Oriental Consultants CO., Ltd Japan Engineering Consultants CO., LTD* disponível em <https://openjicareport.jica.go.jp> consultado em 10 de Janeiro de 2023, pelas 12:10

¹²² Ididem

¹²³ ATUNES, André (2014) *Estudo do Funcionamento dos Transportes Públicos em Maputo e Desenvolvimento de Acções de Melhoria*, Dissertação para obtenção do Grau de Mestrado em Engenharia Industrial e Gestão pela FEUP, pág. 52.

organização e reorganização dos espaços nas cidades, através das normas urbanísticas e ambientais, que se criam muitas das condições que tornam possível a realização do direito à moradia.

Com vista a criação de condições institucionais, normativas e fazer face a reabertura e promoção do mercado imobiliário e ocupação de espaços urbanos existe um regime jurídico que regula esta actividade, dentre ele a Lei de Terras (Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro), os Regulamentos da Lei de Terras e do Solo Urbano (aprovados pelo Decreto n.º 66/98, de 8 de Dezembro e Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro, respectivamente), o Regime de Licenciamento de Obras Particulares, aprovado pelo Decreto n.º 2/2004, de 31 de Março, o Regulamento da Lei do Ordenamento do Território, aprovado pelo Decreto n.º 22/2008, de 1 de Julho, o Decreto n.º 24/1995, de 6 de Junho, que criou o Fundo de Fomento de Habitação e o Decreto n.º 65/2010, de 31 de Dezembro, que procurava dinamizar e melhorar a política habitacional em Moçambique e as actividades do Fundo de Fomento de Habitação, bem como a Política Nacional de Habitação, aprovada pela Resolução n.º 19/2011, de 8 de Junho, instrumento impulsor da indústria da construção de habitação, que tem em vista responder ao défice de habitação adequada em Moçambique, a Directiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial, aprovada pelo Diploma Ministerial n.º 181/2010, de 3 de Novembro, o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento resultante de Actividades Económicas, aprovado pelo Decreto n.º 31/2012, de 8 de Agosto, Postura do DUAT do Município de Maputo, aprovada pela Resolução n.º 115/AM/2003, de 30 de Outubro e Resolução n.º 24/AM/2014, de 11 de Dezembro que aprova alterações das taxas pela atribuição de DUAT.

Entretanto, durante¹²⁴ e após a guerra civil, no país instalou-se uma procura desenfreada de terras que outrora eram para a agricultura familiar, passando para outros fins, dentre eles habitacionais ou económicas. Grande parte de famílias detentoras de enormes extensões de terra, passaram a ser possuidoras de um grande recurso, a terra urbana e periurbana, fora do sistema de informação pública¹²⁵.

¹²⁴ É preciso sublinhar que durante a Guerra civil as zonas urbanas sofreram uma ocupação desenfreada devido às questões de segurança [https://Journals. Openedition. org](https://Journals.Openedition.org/cidades)> cidades acessado dia 07 de Junho de 2023

¹²⁵ Muitos autores argumentam que embora o Estado Moçambicano seja detentor da terra, este não possui uma base de dados sustentável sobre a situação real da terra.

Constituem instrumentos que regulam a ocupação de terras, a Lei de Terras nas cidades e vilas, os regulamentos da Lei de Terras e do Solo Urbano e as posturas urbanas (que instituem taxas de urbanização¹²⁶ para a infra-estruturação¹²⁷ e de gestão social, o que valoriza e encarece o expediente para o seu acesso na zona urbana, provocando por vezes especulações)¹²⁸.

A ocupação do solo urbano, em muitos dos casos, é sob forma desordenada¹²⁹, abrangendo reservas¹³⁰, espaços públicos, os domínios públicos municipais, sem observância da estética urbanística, sem o controlo do curso de águas pluviais, sem previsão de vias de acessos, praças, lugares para condutas de canalização, comunicações, electricidade, espaços verdes, campos de futebol ou de implantação de serviços básicos.

Por isso, verificam-se conflitos entre as edilidades, munícipes e empresas provedoras de serviços, devido a demolições de alguns empreendimentos privados para dar lugar a novas infra-estruturas de utilidade público-social ou para permitir a reposição da estética e o respeito das posturas municipais.

As zonas adjacentes às vias de acesso, os terminais e as paragens, são tomadas para o exercício da actividade comercial sem observância das posturas, provisão de sanidade do meio, de locais para o depósito de resíduos sólidos¹³¹, bem como dificultando a mobilidade dos peões¹³², com *anuência das edilidades*, o que demonstra a ineficácias das normas e posturas municipais que regulam a matéria sobre o solo urbano e a falta de coordenação intersectorial.

Em face da procura de espaço adjacente às vias de acesso, nascem, nestes últimos dias, outros mecanismos de transmissão do direito de uso e aproveitamento do solo urbano, o direito de superfície, que nos termos do previsto no Código Civil *consiste na faculdade de construir*

¹²⁶ Cf. al. a) do art. 49 do Decreto n.º 60/2006 de 26 de Dezembro.

¹²⁷ LIMA, Sílvia (2019) *Desafios do Planeamento Urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade in revista de gestão Urbana*, Vol. XI, pág. 2

¹²⁸ SANTORO, Paula et al (2005) *Gestão Social da valorização da Terra*, São Paulo, Cadernos Pólis, pág. 9.

¹²⁹ A Resolução n.º 19/2011 de 8 de Junho, na sua intorção, tomou com diagnóstico da ocupação desordenada de solos urbanos devido aos procedimentos para a concessão de terras que são muito morosos o que propicia esquemas pouco transparentes para a obtenção de talhão

¹³⁰ O n.º 3 do art. 21 do Decreto n.º 60, de 26 de Dezembro, dispõe que “ não pode ser concedido o direito de uso e aproveitamento às áreas consideradas reservas do Estado”, contudo devido a esta procura desenfreada de espaços urbanos e a falta de informação sistematizada, vários espaços consideradas reservas do Estado são tomadas com convivência das entidades administrativas dos Municípios.

¹³¹ A problemática da mercadização das vias pública tem levado à criação de diversos focos de depósitos de resíduos sólidos em lixeiras informais e sem a observância do estipulado nos instrumentos legais.

¹³² Contrariamente o art. 109 do Decreto n.º 109/2014, que aprova o Regulamento de Uso de Estradas e suas zonas de protecção.

*perpétua ou temporalmente uma obra ou fazer plantações em terreno alheio*¹³³, por meio de um contrato, testamento ou usucapião¹³⁴, que posteriormente é transformada a finalidade pela qual, o DUAT foi emitido, portanto de residencial para fins comerciais, dando espaço a novas imagem geométrica na ocupação dos solos.

O Regulamento de Ocupação do Solo Urbano dispõe na alínea b) do n.º 1 do artigo 34 que os titulares do DUAT têm o dever de “ *não alterar a finalidade do uso do terreno sem a devida autorização*” e artigo seguinte aborda o processo de transmissão dos prédios urbanos dentro das regras fixadas na legislação.

Ora, em muitos dos bairros da RMM este fenómeno tem ocorrido sem o beneplácito das autoridades municipais devido a precariedade do processo de atribuição dos DUAT e a falta de sistematização da informação sobre terras.

O actual sistema de pedido de novos DUAT's, de facto, é precário. Os direitos dos ocupantes, que não têm DUAT formal, não são documentados e registados. Não há nenhum sistema formal de registo de direitos de uso da terra para a maioria que já ocupa a mesma e nenhuma previsão de registo sistemático¹³⁵.

Com o cenário de maior procura de terra urbana, nas zonas adjacentes às vias de acesso, impõe desafios muito fortes para a administração pública e os municípios, pois estas entidades precisam de aprimorar os mecanismos de comunicação interinstitucionais, para compreender a dinâmica do uso da terras, profissionalizar as entidades da fiscalização e assumir a administração de terras com recurso ao previsto no quadro legal¹³⁶

Devem ainda, as autoridades municipais, sem distinção, promover a participação activa dos cidadãos na gestão dos solos urbanos, elaborar mapas em escalas mais detalhadas com legendas claras e objectivas, acompanhar as vicissitudes para garantir um uso correcto, social, ambientalmente responsável e permitir uma participação informada da administração pública na gestão do solo.¹³⁷

¹³³ Cf. art. 1524 CC.

¹³⁴ Cf. Artigo 1528 CC.

¹³⁵ TRINDADE, João (2021), “*Relatório da Avaliação da Governação de Terra em Moçambique*” in Revista Ambiente e Sociedad. Vol. 23 pág. 16.

¹³⁶ NUCCI, João et al (2019) *Uso da Terra e Qualidade Ambiental Urbana: uma proposta de legenda para mapeamento* in revista Geografia, Vol. XXI, N°46, Maio/Agosto, pág. 74.

¹³⁷ Ibidem.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

O presente trabalho abordou o tema “*Direito à Cidade, Municipalização e Urbanização: uma análise dos efeitos na AMM*”, pela sua pertinência e valor que representa no campo do direito ambiental, no fundamento do respeito pela dignidade humana, constante da Pauta dos Direitos Fundamentais da CRM e na sustentabilidade do meio urbano.

O problema nesta temática era: “até que ponto a (in) eficácia dos instrumentos normativos urbanos na AMM pode conferir (in) sustentabilidade no gozo do direito à cidade e minimizar os efeitos da municipalização e urbanização”.

Para responder esta questão foram conjugados os métodos retro referenciados, tendo chegado a seguinte conclusão:

Os factores estruturais e conjunturais do processo de urbanização, enlaçados aos eventos históricos da evolução de Maputo como uma unidade geográfica e administrativa que, para além de ser a capital do país estava adstrita á província com o mesmo nome, tem um maior impacto: ora a actual Área Metropolitana de Maputo, até hoje continua a Cidade de Maputo como maior centralidade e os residentes desta área dependentes da Cidade Capital.

A Lei n.º 6/80 de 13 de Janeiro, que concedeu o estatuto especial a cidade de Maputo, separou as outras unidades administrativas da AMM da capital do país, continuando ainda a partilha de infra-estruturas rodoviárias, ferroviárias, portuárias, águas fluviais, serviços de licenciamento de viaturas para o transporte e respectivas rotas, bem como das fronteiras geográficas.

Na AMM verifica-se uma ineficácia do regime jurídico regulador da matéria abordada no trabalho. Este cenário resulta da falta de observância pelos órgãos estatais dos factores instrumentais e à situação social na elaboração e aplicação das normas como a divulgação das normas na população pelos meios adequados, aplicação efectiva das sanções enunciadas pela Lei, participação dos cidadãos no processo de elaboração das normas e adequação das normas à situação política e socioeconómica.

Os efeitos desta ineficácia são visíveis na vertente ambiental, tais como as inundações cíclicas, eliminação de espaços verdes e gestão de RSU, a vertente demográfica e urbanística, por

exemplo, a dispersão horizontal das cidades, a qualidade dos transportes e a mobilidade dos municípios, construção de habitações sem observância dos ditames da construção civil e das posturas municipais.

A constituição da AMM como uma pessoa colectiva pública permitiria uma maior coordenação e partilha de planos, sua execução, fiscalização e a alocação de recursos financeiros para uma abordagem mais integrada e inclusiva dos problemas do grupo de municípios integrantes.

Pelo que, recomenda-se às autoridades nacionais e municipais a adopção de uma postura legislativa que observe os pressupostos para a eficácia das normas tais como a publicação e divulgação pelos meios adequados, empregando métodos educacionais e alguns meios de propaganda política e comercial a elaboração de normas, que estimulem a adesão dos cidadãos no cumprimento das leis através de oferecimento de uma vantagem aqueles que correspondam ao previsto por lei, como por exemplo, descontos de taxas para quem exerce sua actividade comercial em local formal.

Adopção dos loteamentos como um dos mecanismos sociojurídicos que permitem controlar o ordenamento territorial e fazer a gestão coerente das operações de execução dos planos de ordenamento territorial através dos licenciamentos e autorização obedecendo os princípios legais e éticos.

A criação de um regime jurídico que permita o desenvolvimento de empresas ferroviárias em Moçambique, retirando o monopólio do Estado na gestão do transporte de pessoas e carga nesta área, como solução para o melhoramento da qualidade de transporte público e da mobilidade urbana.

Um maior investimento na criação de infra-estruturas viárias com dimensões maiores, na educação cívica rodoviária, na disciplina de emissão de licenças de condução e na repreensão dos infractores nas vias públicas pode contribuir para o melhoramento da mobilidade urbana.

Uma maior afectação de recursos financeiros para a massificação de locais de depósito temporário de RSU, bem como criação de mecanismos convencionais de depósito e tratamento dos mesmos, tais como os aterros sanitários, com vista a melhorar a gestão do meio.

Uma maior aposta nas PPP para a execução dos planos de urbanização, de mobilidade, na gestão dos RSU e no saneamento do meio e uma aposta no controlo e fiscalização das actividades urbanísticas.

É fundamental que o Estado assuma a actividade de Polícia Administrativa. Não apostando apenas na edição de normas legais e regulamentais, mas também na fiscalização da sua observância (vigilância) bem como a prática de actos administrativos de carácter preventivos tais como licenças e autorização e os repressivos que são as multas e outros.

Recomenda-se um investimento na adopção e implementação de planos directores que assegurem e orientem uma expansão urbana e induza a redução do alargamento horizontal das cidades e sejam capazes de promover cidades mais compactas e ambientalmente sustentáveis.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. Obras

ALVES, Susana (2011) R. *Densidade urbana: compreensão e estrutura do espaço urbano nos territórios de ocupação dispersa*, Dissertação para obtenção do grau de Mestrado, UTL, Lisboa.

AMARAL, Diogo (2006) Curso de Direito Administrativo Vol. I 3.^a ed. Coimbra, Almedina.

ATUNES, André (2014) *Estudo do Funcionamento dos Transportes Públicos em Maputo e desenvolvimento de acções de Melhoria*, Dissertação para obtenção do Grau de Mestrado em Engenharia Industrial e Gestão pela FEUP..

ARAUJO, Manuel G. Mendes (1997), “*Geografia dos povoamentos: Assentamentos humanos rurais e urbanos*”, Maputo: LU.

ARAUJO, M De (2003), *Os Espaço Urbanos em Moçambique*, in revista espaços e Tempo n.º14, PP:165-182.

BAIA, Alexandre (2004) *Exploração do Ecosistema dos Mangais enquanto apropriação do Espaço na Cidade de Angoche* in Revista Espaço Tembo nº15.

BRITO, Luís De (2013), *Breve Reflexão sobre Autarquias, Eleições e Democratização* in De Brito, Luís et all, *Desafios para Moçambique*, , IESE, Maputo.

CISTAC, G (2001), *Manual do Direito das Autarquias Locais*, Maputo, L.U.

CISTAC, G. (s/d) *Curso de Metodologia Jurídica*, Livraria Universitária, Maputo, UEM.

CANASTRA, Fernando at all. (2012), *Manual de Elaboração de trabalhos académicos: Ensaio, Monografia, Dissertação e Trabalho de Projecto*. UCM, Nampula.

CASTELO-BRANCO (1995), *Opções Económicas de Moçambique, 1975-95, problemas, lições e ideais alternativas* in MAZULA Brazão, 1995, *Moçambique: eleições democracia e desenvolvimento*, Inter-África, Maputo.

CUNA, João T M, *Ocupação da terra urbana na cidade da Matola e sua implicação no planeamento Urbano, alguma referência aos bairros de Mussumbuluco e Liberdade*, dissertação para obtenção do grau de Licenciatura em Geografia, UEM, Maputo.

DORNELAS, Henrique Lopes (2011) *O Direito Urbanístico e a Importância do Plano Director Municipal* in Revista do Curso de Direito, Volume 1, n.º 1 Janeiro- Julho

FERNANDES, T. de Matos (2009), *O poder Local em Moçambique: Descentralização, Pluralismo Jurídico e Legitimação*, Edições Afrontamento, Maputo.

FORQUILHA, Salvador(2017) *descentralização e conflito em moçambique: desfeio de construção do estado* in Brito, L. (2017), *Desafios para Moçambique*, IESE, Maputo.

GOMES, Ana Maria (2018) *O direito à cidade sob uma perspectiva jurídico-sociológica* in revista Direito GV, vol. 14, n.º Maio-Agosto,

GUAMBE, Jaime, *Evolução do Processo de descentralização Em Moçambique*, in CISTAC, 2008, *10 anos de Descentralização em Moçambique: os Caminhos sinuosos de um processo emergente*.

HENRIQUES, J (2021) *Projecto de Transformação Urbana de Maputo do CMCM*, Maputo: CMCM, Pág. 146

LIMA, Silvia (2019) *Desafios do Planeamento Urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade* in revista de gestão Urbana, Vol. XI

LUNDIN, Irâe (1995), *Partidos Políticos: A leitura da vertente étnico-regional no processo democrático*, in MAZULA Brazão, 1995, *Moçambique: Eleições Democracia e Desenvolvimento*, Maputo Inter-África.

MACIE, A (2011) *Descentralização em Moçambique*, Maputo Ecloa Editora, Pag. 9

MACHIL, Carlos, (1995) *Centralismo e Diversidade: Centralismo no processo eleitoral 94 em Moçambique* MAZULA Brazão, 1995, *Moçambique: eleições Democracia e Desenvolvimento*, Maputo Inter-África

MARCONI, Maria de Andrade e LAKATOS, Eva Maria (2003) Fundamentos de metodologia científica, 5.^a Ed, S.P, Editora Atlas.

MALOA, Joaquim (2018) *Urbanização Moçambicana: uma proposta de interpretação*, dissertação para grau de Mestrado pela Universidade de São Paulo.

MENDONÇA, Inocência (sd), *Mobilidade Urbana na Área metropolitana de Maputo: análise dos órgãos de gestão do Planeamento e mobilidade urbana, arranjos institucionais e insumos para a sua efectiva articulação*, in *Jornal of Transport Literature*, Vol. VIII, n.º 2.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu (2009) *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*, 28a ed., Vozes editora, Petropolis.

MOIANE, Francisco (2007) *Sistemas de Gestão de resíduos sólidos Urbanos: caos de Maputo cidade*, dissertação para obtenção do grau de Licenciatura, UEM, Maputo.

NORONHA, J. (2010) *Da Gestão Municipal De Uma Lógica Administrativa e Institucional para uma Lógica de Desenvolvimento Organizacional e Sustentabilidade*.

NEWITT, M. *Breve História de Moçambique*, Lisboa Textos Gráficos.

NUCCI, João et al (2019) *Uso da Terra e Qualidade Ambiental Urbana: uma proposta de legenda para mapeamento* in revista *Geografia*, Vol. XXI, N°46, Maio/Agosto.

PESSOA, F. *Espaços Verdes Urbanos: um manual para acção*, Edições UFP, Lisboa

SÁ, Luís (2000) *Introdução ao Direito Das Autarquias Locais*, Lisboa: U.A.

SANTORO, Paula (2005) *Gestão Social da valorização da Terra*, Cadernos Póli, S.P.

SEABRA, Maria et al (2011), *Guião Orientador, Acessibilidade, Mobilidade e Transportes nos Planos Municipais de Ordenamento do Território*, Lisboa: IMTT.

SIBAMBO, David, Acórdão n.º 101/ TA/2021, in Br. II Série, n.º 4, 6 de Janeiro de 2022

SOTTO, Debora et al (2019) *Sustentabilidade Urbana: dimensões conceituais e instrumentos legais de implementação*, in revista *Estudos Avançados* 33 (97).

TRINDADE, João.(2021) “*Relatório da Avaliação da Governação de Terra em Moçambique*” in Revista Ambiente e Sociedad. Vol. 23.

VANIA, Neiva (2019) *Parceria entre sector público e privado para a gestão de parques urbanos e suas contribuições para a sustentabilidade* in Revista Nacional de Gestão de Cidade, VII, n.º51.

ZAVALE, G. J. Bernardo (2011) *Municipalização e Poder Local em Moçambique*, Escolar Editora, Maputo.

II. LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Lei n.º 11/97, de 31 de Maio de 1997, Lei das Finanças e Património das autarquias locais;

Decreto n.º 8/2003, de 18 de Fevereiro de 2003, Regulamento sobre a Gestão de Lixos Biomédicos.

Decreto n.º 45/2004, Regulamento sobre o Processo de Avaliação de Impacto Ambiental;

Decreto n.º 11/2006, de 15 de Junho de 2006, Regulamento sobre Inspeção Ambiental.

Decreto n.º 13 /2006, de 15 de Junho de 2006, Regulamento sobre a Gestão de Resíduos Sólidos.

Resolução n.º 86/AM/2008, de 22 de Maio de 2006, Postura de Limpeza de Resíduos Sólidos Urbanos no Município de Maputo.

Resolução n.º 79/AM/2017, de 23 de Agosto, postura de transporte colectivo urbano de passageiros

Decreto n.º 85/2017 de 29 de Dezembro, que cria a AMTM.

III.Sites da internet

<http://lattes.cnpq.br/9173159162465306> _ acessado em 7.11.2022 as 3:34.

<http://www.publicadireito.com.br>, acessado 07.11.2022 às 4:14.

<https://Journals.Openedition.org> acessado dia 07 de Junho de 2023, pelas 16:20.

<https://core.ac.uk> consultado no dia 10 de Janeiro de 2023, pelas 13:10