

**A LEI E SUA EXCEÇÃO: O CASO DOS BAIRROS PERICENTRAIS AUTOPRODUZIDOS DE MAPUTO****THE LAW AND ITS EXCEPTION: THE CASE OF THE SELF-PRODUCED PERICENTRAL DISTRICTS OF MAPUTO**Silvia Jorge<sup>1</sup>**Resumo**

No atual contexto neoliberal, a renovação de espaços pericentrais autoproduzidos, assente na *tábula rasa* do tecido existente e na periferização dos grupos de menores recursos, representa uma das principais estratégias de intervenção ditadas pela mercantilização e financeirização do espaço urbano em curso na África Austral. Num estreito diálogo entre a teoria e a prática, pretendemos contribuir para o conhecimento das formas e processos de produção e transformação destes espaços, à luz da legislação urbana vigente, tomando como caso de estudo, a nível macro, a cidade de Maputo e, a nível micro, os bairros de Maxaquene A e Polana Caniço A, paradigmáticos pela intensidade das transformações de que têm sido alvo. Questionamos a ideia de segurança de ocupação tantas vezes associada ao contexto moçambicano, enumerando as várias contradições e ambiguidades que encerram o atual quadro legal, sobretudo quando estão em causa espaços estratégicos do ponto de vista de mercado, ocupados por grupos de menores recursos.

**Palavras-chave:** Maputo, bairros pericentrais autoproduzidos, legislação urbana, contexto neoliberal, (in)segurança de ocupação.

**Abstract**

In the current neoliberal context, the renewal of pericentral self-produced spaces, based on the *tabula rasa* of the existing urban tissue and on the peripheralisation of groups with less resources, represents one of the main intervention strategies driven by the ongoing commodification and financialisation of urban spaces in Southern Africa. In a close dialogue between theory and practice, we aim to contribute to the knowledge of forms and processes of production and transformation of these spaces, in the light of the current urban legislation, taking as a case study, at a macro level, the city of Maputo and, at a micro level, the neighbourhoods of Maxaquene A and Polana Caniço A, which are paradigmatic due to the intense transformation that has been taking place. We question the idea of land occupation security, so often associated with the Mozambican context, enumerating the various contradictions and ambiguities that enclose the current legal framework, particularly when concerning strategic spaces from the point of view of the market, occupied by groups with less resources.

**Keywords:** Maputo, pericentral self-produced neighbourhoods, urban legislation, neoliberal context, occupation (in)security.

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. Membro do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais Urbanos e Ação Local (Gestual-CIAUD/FA-UL). E-mail: aivlisjorge@gmail.com

## INTRODUÇÃO

Assistimos, em várias cidades do mundo, ao impacte da expansão e consolidação do modelo neoliberal, a que alguns autores, como Rolnik (2015: 15), se referem como uma colonização da terra urbana e da habitação pelas finanças globais. Mais do que mercadorias, a terra e a habitação revelam-se importantes ativos financeiros, jogados no mercado global, para o qual deixam de existir fronteiras ou limites de ação (Harvey, 2014). Seguindo a linguagem contratual das finanças e da economia, o território é reduzido ao seu valor de troca e à perspectiva de futuras mais-valias, servindo as relações de posse e propriedade cada vez mais para definir – ou bloquear – direitos, como o direito ao lugar ou, de uma forma geral, o direito à cidade.

Adoptado por governos ou imposto como condição para a concessão de empréstimos por parte de agências financeiras internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), este novo paradigma disseminou-se rapidamente nas últimas décadas, moldando-se às especificidades locais de cada contexto histórico-geográfico (Brenner e Theodore, 2005). No caso de Moçambique, e de grande parte dos países da África Austral, a submissão a programas de ajustamento estrutural na segunda metade da década de 1980, sob pressão do BM e do FMI, marca o início desta viragem. Para este grupo de países, a prioridade a nível urbano e habitacional, ditada pelas agências internacionais, passou pela reforma dos sistemas de posse da terra, nomeadamente dos instrumentos jurídicos que regulam o seu uso, planeamento e gestão, bem como pelo investimento em infraestruturas e na indústria da construção civil. Face a esta viragem, extensas áreas foram e continuam a ser demolidas em função de grandes projetos de infraestruturas e renovação urbana ou de projetos de exploração económica, como os que tiveram lugar em Moatize, no Norte de Moçambique, para extração de carvão (ver, p. ex., Cernea, 2007; HIC-HLRN, 2012). Qualquer destas ações sobre espaços habitados, revela-se particularmente violenta quando ocorre em territórios cuja situação de posse se encontra indefinida ou lida à luz dos novos instrumentos jurídico-urbanísticos como ilegal ou irregular. Mais facilmente tomados pelos governos locais ou agentes privados, estes espaços, grande parte deles autoproduzidos, representam um vasto território de reserva à espera do “momento certo” (Rolnik, 2015: 174).

Os instrumentos jurídico-urbanísticos vigentes tendem assim a assumir forte influência nas (im)possibilidades de acesso à terra e à habitação por parte dos grupos de menores recursos, principalmente quando sujeitos à pressão do mercado e ameaçados por ações de renovação e

gentrificação.<sup>2</sup> É precisamente sobre a legislação urbana que nos detemos neste artigo, no quadro do atual contexto neoliberal e à luz dos bairros pericentrais autoproduzidos de Maputo, nomeadamente dos de Maxaquene A e Polana Caniço A (ver figura 01), objeto: de processos de valorização mercantil; de processos paulatinos de renovação, em resultado do mercado paralelo de compra e venda de talhões e construções; de projetos de (re)construção de infraestruturas viárias; e de planos de ordenamento. Num estreito diálogo entre a teoria e a prática, bem como entre a macro e a micro escalas, esta leitura da legislação urbana vigente segue uma abordagem qualitativa, apoiando-se nas quatro dimensões apresentadas por Fernandes (2008: 22-23): (1) na *qualidade do processo de produção da lei*, entrando na discussão entre legalidade e legitimidade e superando o “positivismo jurídico” que orienta o pensamento doutrinário hegemónico; (2) na *dimensão da lei ela mesma*, ou seja, na forma como os vários instrumentos jurídicos se articulam ou contradizem, entendendo a lei como um produto inacabado, passível de conflitos de interpretação, contradições e revisões; (3) no *cumprimento da lei e dos direitos nela consagrados*, nas possibilidades e obstáculos à sua materialização, tendo em conta a relação de forças entre os interesses e práticas dominantes e os dos moradores dos bairros pericentrais em análise; e (4) no *papel da lei e da ilegalidade* na produção e transformação destes espaços, estabelecendo possíveis combinações entre o sistema instituído, a legislação e o mercado fundiário e imobiliário. Acrescentamos ainda uma quinta dimensão, a da *percepção dos direitos e deveres inscritos na lei*, trazida dos discursos dos vários entrevistados<sup>3</sup> envolvidos nestes processos (técnicos, políticos, académicos, investidores e intermediários, representantes de agências internacionais, consultoria e avaliação imobiliária, associações e organizações não-governamentais, estruturas locais e moradores), no sentido de perceber de que forma influencia, ou não, a condução dos processos de intervenção e a transformação do espaço.

Face às atuais dinâmicas e tendências de intervenção esboçadas para os bairros pericentrais autoproduzidos de Maputo, avançamos com uma leitura cruzada da legislação urbana

---

<sup>2</sup> Embora a noção de gentrificação surja inicialmente associada à (re)valorização, recomposição e substituição social apenas dos centros urbanos (ver, p. ex., Smith, 1987, 1996), alguns autores referem a necessidade de ampliar e generalizar esta noção a outros territórios e contextos, de forma a melhor entender as diferentes faces da “elitização” das cidades (ver, p. ex., Clark, 2005; Rérat [et al.], 2008). Adotamos assim a noção de gentrificação na sua aceção mais alargada, entendendo-a como um processo que envolve uma substituição dos moradores originais por outros de maiores recursos, bem como uma mudança do espaço construído através do reinvestimento em capital fixo.

<sup>3</sup> Grande parte do trabalho de campo realizou-se entre os meses de setembro a dezembro de 2013, no âmbito da tese de doutoramento desenvolvida na Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, sob orientação da Professora Doutora Isabel Raposo, sobre a produção e transformação dos bairros pericentrais autoproduzidos de Maputo no atual contexto neoliberal.

relativa: ao uso e aproveitamento da terra, ao seu planeamento e gestão, bem como às abordagens de intervenção, dialogando entre o texto legal e as práticas. Num primeiro momento (Ponto 1.), analisamos o regime de propriedade estatal instaurado, tendo em conta que a terra em Moçambique é propriedade do Estado, para, a partir daí, enquadrar o acesso à terra, os direitos adquiridos ou extintos por parte dos seus ocupantes e a atribuição e transmissão do direito de uso e aproveitamento da terra. Num segundo momento (Ponto 2.), entramos na esfera do planeamento e da gestão do território, identificando os princípios, as normas, os objetivos e os instrumentos que os regem, bem como o modelo de desenvolvimento que preconizam. Num terceiro momento (Ponto 3.), detemo-nos nas abordagens de intervenção, etapas e linhas de ação legalmente previstas. Por fim, fechamos a nossa reflexão com um breve apanhado sobre os principais pontos abordados.

## O USO E APROVEITAMENTO DA TERRA

À semelhança de outros contextos, como por exemplo o de Angola (ver VIEGAS, 2015), assistimos nas últimas décadas em Moçambique ao reforço do aparelho legal dedicado ao uso e aproveitamento da terra. Foi publicada em 1995 uma nova Política Nacional de Terras (Resolução nº 10/95, de 17 de Outubro), em nome da “nova fase de desenvolvimento económico e social caracterizada por uma economia de mercado” (Parte I. Fundamentação), seguindo-se a aprovação de várias leis, regulamentos e anexos: a Lei de Terras (Lei nº 19/97, de 1 de Outubro), o Regulamento da Lei de Terras (Decreto nº 66/98, de 8 de Dezembro) e respetivo Anexo Técnico (Diploma Ministerial nº 29-A/2000, de 17 de Março, alterado pelo Decreto nº 1/2003, de 18 de Fevereiro) e o Regulamento do Solo Urbano (Decreto nº 60/2006, de 26 de Dezembro). Entre os princípios que os orientam destacam-se, para além da manutenção da terra como propriedade do Estado, a garantia de acesso e uso da terra à “população”, mas também aos “investidores”, e a promoção do investimento privado nacional e estrangeiro (Parte IV., ponto 17 da Política Nacional de Terras).

### A terra é propriedade do Estado

Enquanto único e exclusivo proprietário da terra, cabe ao Estado promover o “conhecimento, a inventariação e a valorização” deste recurso (artigo 102º da Constituição da

República)<sup>4</sup>, com vista ao “desenvolvimento da economia nacional” (preâmbulo da Lei de Terras), bem como determinar as suas condições de uso e aproveitamento (artigo 110º da Constituição da República), o seu planeamento e ordenamento (Parte IV., ponto 33 da Política Nacional de Terras). Negada a sua venda, alienação, hipoteca ou penhora, é permitida a utilização e fruição dos benefícios que a terra oferece e é reconhecido e garantido o direito de propriedade sobre as construções e benfeitorias nela existentes, mas não o poder de disposição sobre a terra (artigos 82º e 109º da Constituição da República). O Estado confere o direito de uso e aproveitamento da terra – não o de propriedade sobre este bem –, que representa simultaneamente um ativo económico que lhe compete rentabilizar e um ativo social que, “como meio universal de criação da riqueza e do bem-estar social”, constitui um “direito de todo o povo moçambicano” (artigo 109º da Constituição da República).

Em relação ao regime de propriedade estatal, há ainda que considerar que a soberania do Estado, assente na ideologia e no projeto constitucional do partido no poder desde a independência – a Frelimo –, assume atualmente, segundo alguns autores (ver CAHEN, 2013: 168-169; PEREIRA e NHANALE, 2014: 6-11) e entrevistados (juristas, membros de ONG e moradores, 2013), contornos autoritários e antidemocráticos, com implicações no cumprimento do princípio de igualdade de acesso e uso da terra. A diferença entre nacionalizar a terra com o intuito de a redistribuir equitativamente e permanecer com este regime com o objetivo de criar e perpetuar uma propriedade estatal hegemónica, em benefício de uma elite política e económica, permite, segundo Francisco (2013: 97), compreender parte das revisões constitucionais realizadas em 1990 e 2004. Para além da adoção de um sistema multipartidário e descentralizado, a Constituição de 1990 descriminalizou o mercado privado e reconheceu as práticas costumeiras e a titulação do direito de uso e aproveitamento da terra (artigos 41º, 42º e 48º). Já a Constituição de 2004, ao substituir a expressão “não pode”, presente no artigo 46º da Constituição de 1990, relativo à proibição da venda, alienação, hipoteca ou penhora da terra, pela expressão “não deve” – “A terra não deve ser vendida, ou por qualquer outra forma alienada, nem hipotecada ou penhorada” (artigo 109º) – descriminalizou a venda do direito de uso e aproveitamento da terra (FRANCISCO, 2013: 102-103). Da mesma forma, o desaparecimento do artigo 47º da Constituição de 1990, que determinava a atribuição de direitos sobre a terra em benefício dos seus utilizadores diretos, abriu espaço à especulação e a situações de favorecimento económico (SERRA, 2013: 56-57). As revisões

---

<sup>4</sup> Salvo indicação do contrário, referimo-nos sempre à versão da Constituição da República de Moçambique revista em 2004.

constitucionais (1990 e 2004) permitiram converter as políticas públicas numa nova forma de intervencionismo da atividade dos agentes económicos, que passam a exercer uma influência direta – financeira, técnica e administrativa – na gestão pública (FRANCISCO, 2013: 101). Como descrevem alguns entrevistados, os interesses públicos tendem a subordinar-se aos interesses económicos de investidores nacionais e estrangeiros:

1. Os políticos convivem “*de forma paralela*” com os investidores, tirando partido dos “*contactos privilegiados [que têm] por fazerem parte da máquina do Estado*”, arranjando “*as condições para o investidor poder chegar ao terreno*” e tornando-se inclusivamente sócios das sociedades de investimento que apoiam (jurista, 2013);
2. O investidor “*tenta ter o melhor relacionamento possível [com os políticos] porque sabe que, sem eles, os processos não andam*”, sendo “*raro ou raríssimo um promotor que não tem [...] um sócio local, porque dá garantias que [o projeto] vai andar para a frente e não vai ser embargado a meio do caminho*” (consultor imobiliário, 2013).

O estabelecimento desta aliança entre agentes políticos e económicos num contexto em que, apesar dos processos de descentralização e municipalização desencadeados, persistem práticas da fusão Partido/Estado (CAHEN, 2013: 168), subverte o entendimento de alguns dos princípios da atual política de terras, como a “*garantia de acesso e uso da terra à população bem como aos investidores*” ou a “*promoção do investimento privado nacional e estrangeiro sem prejudicar a população residente e assegurando benefícios para esta e para o erário público nacional*” (Parte IV., ponto 17 da Política Nacional de Terras). Nas palavras de alguns moradores entrevistados (2013), “*o governo é quem manda no povo moçambicano, não é o povo moçambicano que manda no governo*”, portanto, “*se ele diz para sair, é para sair*”, havendo igualmente quem considere que “*a terra é do Estado, não é da pessoa*”, por isso “*pode tirar sem te dar nada*”.

## O acesso à terra

O direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT) é assegurado através de um título de longo prazo,<sup>5</sup> adquirido, segundo a Lei de Terras, por ocupação e/ou deferimento da atribuição (artigo 12º), bem como, acrescenta o Regulamento do Solo Urbano, por sorteio, hasta pública ou

---

<sup>5</sup> O título de DUAT para fins económicos é válido, no máximo, por 50 anos e pode ser renovado por igual período a pedido do interessado. Já o DUAT adquirido por ocupação pelas comunidades locais, destinado a habitação própria e/ou à exploração familiar exercida por pessoas singulares nacionais não está sujeito a qualquer prazo de vigência (artigo 17º da Lei de Terras).

negociação particular (artigo 24º).<sup>6</sup> De acordo com a Lei de Terras, a ausência de título não prejudica o direito adquirido por ocupação, quer “por pessoas singulares e pelas comunidades locais, segundo as normas e práticas costumeiras”, quer “por pessoas singulares nacionais que, de boa-fé, estejam a utilizar a terra há pelo menos dez anos” (artigo 12º e 13.º), ambos aplicáveis ao caso dos moradores dos bairros pericentrais autoproduzidos. Contudo, são vários os constrangimentos legais à atribuição do DUAT por ocupação. Se esta incidir em espaços reservados ao domínio público (artigo 9º da Lei de Terras) – como estradas e faixas confinantes, equipamentos e outros espaços de proteção – ou “para qualquer fim” (artigo 9º, nº 2, do Regulamento da Lei de Terras), o ocupante perde todo e qualquer direito sobre a terra. O mesmo acontece, segundo o Regulamento do Solo Urbano, se a ocupação de boa-fé não respeitar o plano de ordenamento e/ou se o ocupante não se comprometer a respeitar as regras nele estabelecidas (artigo 21º e 29º).

Note-se que a legislação moçambicana, ao reconhecer o que designa de “ocupação” como uma das modalidades de acesso à terra, não atribui desde logo aos espaços autoproduzidos a designação de *illegal*, como acontece em Portugal, no Brasil e em tantos outros países. Da mesma forma, ao não restringir o direito de uso e aproveitamento da terra à posse de um título, permite a coexistência de diferentes lógicas e dinâmicas de produção e transformação do espaço urbano. Como sublinham vários autores (ver COSTA e BIZA, 2012: 9; MELO, 2015: 303-304) e entrevistados, a antiguidade da ocupação, o reconhecimento no bairro e na vizinhança e o registo junto das estruturas locais (secretários de bairro e chefes de quarteirão)<sup>7</sup> garantem uma relativa segurança de ocupação e tornam dispensável, em certa medida, a obtenção de título de DUAT – “ninguém pode tirar esse direito natural [porque], antes de existir leis ou mesmo estruturas locais, estas pessoas já estavam cá, já tinham a sua convivência” (secretário de bairro, 2013).

No entanto, face ao aumento da dinâmica do mercado fundiário e imobiliário, este sentimento de segurança de ocupação tende a diminuir e, em contrapartida, a aumentar a importância do título de DUAT, associado a uma maior garantia e proteção dos direitos adquiridos por ocupação. A valorização fundiária dos espaços próximos de importantes eixos viários e/ou da linha da costa tem motivado as deslocações de bairros autoproduzidos, realizadas na sequência de

---

<sup>6</sup> Serra (2013: 61) levanta reservas à constitucionalidade e legalidade das modalidades de acesso à terra introduzidas pelo Regulamento do Solo Urbano por colocarem em causa o princípio da hierarquia dos atos normativos, ou seja, por não respeitarem as modalidades previstas na Lei de Terras.

<sup>7</sup> Do ponto de vista administrativo, cada bairro é dirigido por um secretário (secretário de bairro) e, por sua vez, cada quarteirão que o compõe é liderado por um chefe (chefe de quarteirão), ambos nomeados pelo presidente do Conselho Municipal, de acordo com o Regulamento de Organização e Funcionamento das Estruturas Administrativas dos Bairros Municipais (Resolução nº 71/AM/2011, de 22 de Junho).

ações de renovação conduzidas pelo Estado e/ou por promotores e investidores privados, particularmente intensas nos bairros pericentrais. Nestes bairros, independentemente do tempo de ocupação, das provas testemunhais e do registo e reconhecimento das estruturas locais, o uso e aproveitamento da terra tende a assumir um carácter provisório. A maioria dos moradores não possui título de DUAT e os planos de ordenamento assentam geralmente na *tábulas rasa* do tecido existente.

### O título de direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT)

O título de DUAT pode ser atribuído a pessoas singulares ou coletivas, nacionais e estrangeiras, estas últimas desde que tenham projeto de investimento devidamente aprovado e residam no país há pelo menos cinco anos (artigos 10º e 11º da Lei de Terras). Em contexto urbano, a Lei de Terras limita a atribuição de título de DUAT aos espaços cobertos por plano de urbanização e por serviços públicos de cadastro organizados (artigo 23º). O Regulamento do Solo Urbano vai mais longe e apresenta a urbanização<sup>8</sup> como outro pré-requisito, sem prejuízo do direito adquirido por ocupação, desde que, como referimos anteriormente, esta “seja enquadrável no plano de ordenamento e que o ocupante assuma o compromisso de respeitar [as] regras nele estabelecidas” (artigos 21.º e 29º). Prevêem-se três níveis de urbanização – básico, intermédio e completo –, sendo que o básico implica, cumulativamente, a delimitação física dos talhões destinados aos diferentes usos, a definição e arborização dos arruamentos, o acesso automóvel e pedonal a cada talhão, bem como o fornecimento de água em quantidade e qualidade compatível com os usos previstos<sup>9</sup> (artigo 22º).

Dependendo da modalidade de acesso à terra, do uso e da atividade a que se destina, o processo de atribuição do título de DUAT percorre várias etapas, envolvendo direta ou indiretamente, como destaca Mosse e Matusse (2009: 12), os ministérios da Coordenação da Ação Ambiental, das Obras Públicas e Habitação e da Administração Estatal, o governo distrital, a assembleia municipal e as estruturas locais (secretários de bairro e chefes de quarteirão). O

---

<sup>8</sup> A urbanização é entendida no Regulamento do Solo Urbano como a “transformação do solo através da provisão de infraestruturas, equipamentos e edificações que assegurem a fixação física das populações em condições de beneficiarem de serviços de crescente nível e qualidade nos domínios da saúde, ensino, tráfego rodoviário, saneamento, comércio e lazer, entre outros” (artigo 1º, ponto 15).

<sup>9</sup> Para além destas condições, o nível intermédio implica que os arruamentos sejam “acabados com solos de qualidade estabilizados mecanicamente”, a existência de um sistema de drenagem a céu aberto e a distribuição domiciliária de abastecimento de água e eletricidade. O nível de urbanização completo pressupõe ainda arruamentos asfaltados ou em betão, delimitados por lancis, espaços públicos revestidos e comunicações telefónicas (artigo 22º).

processo inicia com a apresentação do pedido de uso e aproveitamento da terra, que dá acesso a uma autorização provisória, e só termina depois de realizada a demarcação e a vistoria para verificação do fim proposto ou previsto no plano, da emissão da autorização definitiva e da atribuição do respetivo título (artigos 25º e 26º da Lei de Terras). Segundo Chiziane (2013: 193), no caso das ocupações de boa-fé há mais de dez anos, a titulação não assume um carácter provisório, nem fica dependente da conclusão do processo de elaboração do plano de ordenamento, uma vez que se trata “de um mero reconhecimento de um direito” e que “a titulação é uma mera formalidade administrativa”. No caso da ocupação não ser enquadrável no plano de ordenamento e/ou do ocupante não se comprometer a aceitar as regras nele estabelecidas, ser-lhe-á dada prioridade “na atribuição de novas áreas de ocupação e uso similar” e uma “indenização correspondente às benfeitorias de sua propriedade” (artigo 11º, alíneas b) e c), e artigo 29º do Regulamento do Solo Urbano).

A lei confere ao titular do DUAT o direito a se defender de qualquer intrusão, a usar o terreno, a ter acesso à via pública e aos serviços públicos de água, eletricidade, telefone, entre outros, sem prejuízo das limitações e condições legalmente estabelecidas, a constituir hipoteca sobre os imóveis e benfeitorias edificados no terreno ou sobre os quais tenha adquirido direito de propriedade, bem como a ser indenizado em caso de expropriação por interesse público (artigo 13.º, nº 1, alínea a) do Regulamento da Lei de Terras e artigo 33º, nº2, do Regulamento do Solo Urbano). Do lado dos deveres, destaca-se a obrigação de materializar as construções, exercer a atividade proposta nos prazos estabelecidos e respeitar a finalidade do uso previsto, manter os marcos de demarcação cadastral e as infraestruturas existentes e, por fim, colaborar com qualquer entidade pública no desempenho das suas funções (artigo 14º do Regulamento da Lei de Terras e artigo 34º do Regulamento do Solo Urbano). O titular do DUAT está ainda sujeito ao pagamento de taxas – de autorização, urbanização e anual – nos prazos estabelecidos, sob pena da aplicação de multa e/ou cobrança coerciva (artigo 28º da Lei de Terras e artigos 46º e 50º do Regulamento do Solo Urbano). O Regulamento da Lei de Terras prevê a redução do valor da taxa anual às pessoas singulares nacionais (artigo 41º, nº 3) e a sua isenção temporária até, no máximo, três anos (artigo 44º, nº 1).

Do ponto de vista fundiário, a lei apresenta cinco cenários possíveis aos ocupantes dos bairros pericentrais: (1) a atribuição de título de DUAT por ocupação de boa-fé há mais de dez anos; (2) a não atribuição de título de DUAT sem prejuízo do direito adquirido por ocupação; (3) a revogação do DUAT por ocupação de espaços reservados ao domínio público; (4) a revogação do

DUAT por desrespeito ao(s) plano(s) de ordenamento; e (5) a expropriação em nome do *interesse público*, precedida do pagamento de justa indenização e/ou compensação. Contudo, apenas os últimos quatro são, na realidade, equacionados ou postos em prática:

1. A esmagadora maioria dos ocupantes de boa-fé não tem título, embora a lei lhes reconheça o direito de uso e aproveitamento da terra;
2. Alguns ocupantes de espaços considerados de “risco natural” têm vindo a ser reassentados em bairros periféricos, na sequência das chuvas ou da pressão exercida por promotores e investidores privados, sendo uma parte desses espaços reocupada por pessoas de maiores recursos, algumas delas com título de DUAT;
3. Grande parte das ocupações preexistentes não se enquadra nas estratégias e desenho dos planos parciais de urbanização propostos para estes bairros, aprovados ou em fase de elaboração, o que, segundo Chiziane (2013: 195), poderá conduzir à expropriação por *interesse público* e, conseqüentemente, a processos de renovação e gentrificação massivos;
4. Todas as ocupações preexistentes abrangidas pelas intervenções realizadas no âmbito dos megaprojetos ou da melhoria da rede viária existente foram ou serão igualmente demolidas e os seus ocupantes expropriados, reassentados em bairros tendencialmente mais periféricos e (in)justamente indenizados ou compensados pelos danos e perdas causados.

O primeiro cenário – a atribuição de título de DUAT – está ao alcance apenas de alguns promotores e investidores privados e de uma elite política e económica, que, ao longo do tempo, se vêm instalando nas franjas dos principais acessos ao centro da cidade e em alguns bairros pericentrais, como Polana Caniço A. Negado aos anteriores ocupantes, o acesso ao título de DUAT, envolto na teia da burocracia, implica geralmente percorrer o caminho da corrupção e do clientelismo descrito por Mosse e Matusse (2009: 15-18).

Na prática, o reconhecimento do espaço autoproduzido e a atribuição do título de DUAT dependem sobretudo da influência política e/ou económica do ocupante e da orientação política do executivo municipal, fortemente influenciado pela dinâmica de mercado. Deste modo, a atribuição do título de DUAT é geralmente negada no caso dos bairros pericentrais, estando ao alcance apenas de um reduzido leque de agentes capaz de corromper o sistema. Em contrapartida, nos bairros mais periféricos, a atribuição de título de DUAT é incentivada e promovida no âmbito do programa de regularização massiva ou dos reassentamentos, nos quais se atribuem talhões e

títulos de DUAT em espaços ambientalmente sensíveis e/ou não infraestruturados, ou seja, sem o nível de urbanização legalmente pré-requerido (exemplo do Chihango). De acordo com alguns entrevistados, esta diferença de abordagem revela-se estratégica: como já havíamos referido, aumenta a insegurança de ocupação nos bairros pericentrais autoproduzidos, para os quais se prevê a expansão do modelo de cidade espelhado no centro, de origem colonial; remete os grupos de menores recursos para bairros cada vez mais periféricos, por via dos reassentamentos, por exemplo; e simultaneamente potência, através da regularização massiva, a lógica da propriedade privada individual.

Apoiado pelo Banco Mundial, o programa de regularização massiva foi lançado em 2013 com o objetivo de agilizar a atribuição de títulos de DUAT, conferir maior segurança de ocupação e aumentar as receitas municipais através da cobrança de taxas. Contrariando o princípio de que a ausência de título não prejudica o direito adquirido por ocupação, o programa tem reforçado a correlação entre a segurança de ocupação e a regularização massiva, amplamente difundida pelas agências internacionais, sob influência do trabalho desenvolvido por Hernando de Soto. Como refere Melo (2015), embora o Estado tenda a reconhecer nos bairros periféricos o papel dos moradores na (auto)produção do espaço, a crescente valorização de alguns bairros, como o Zimpeto, a escassez de espaço livre num momento de crescente procura e os processos de gentrificação e reassentamento associados aos megaprojetos, geram novas relações sociais e elevam a importância atribuída ao título de DUAT.

Este e tantos outros programas de regularização fundiária implementados em vários países do chamado *Terceiro Mundo* encaram o processo de titulação como um passo essencial no combate ao subdesenvolvimento económico, partindo do pressuposto que, ao se tornarem titulares, os grupos de menores rendimentos começam a investir, através do recurso ao crédito, nas suas casas e nos seus negócios, estimulando dessa forma a economia urbana (FERNANDES, 2002: 6; DAVIS, 2006: 80). Quer se trate de um título de propriedade, quer se trate de um título de ocupação, estes programas acabam, segundo vários autores, como Azuela (1989) e Herrera (2015), por disseminar e reproduzir em larga escala a lógica da propriedade privada individual, por potenciar processos de valorização do solo urbano e de segregação sócio-espacial, bem como por favorecer o controlo estatal. Tendo em conta as especificidades do contexto moçambicano, confere-se ao titular do DUAT as condições necessárias à produção de mais-valias sobre a terra e sobre as benfeitorias nela existentes, entendidas como potenciais ativos económicos, legalmente reconhecidos, valorizados e, por isso mesmo, taxados.

Experiências desta natureza desencadeadas há mais tempo em várias cidades da América Latina, por exemplo, comprovam o resultado perverso e falacioso de muitas delas. Fernandes (2008: 27) alerta que, mesmo quando a atribuição de títulos individuais confere maior segurança de ocupação, não se consegue garantir a permanência dos moradores originais, que, face à dinâmica de mercado e/ou às taxas aplicadas, acabam muitas vezes por sair e dar o seu lugar a grupos de maiores recursos, gerando processos de valorização, especulação e gentrificação idênticos aos já ocorridos em alguns quarteirões do bairro da Costa do Sol após a regularização (ver MELO, 2015: 359). Outros autores, como Brednoord, Lindert e Smets (2010: 276), sublinham o facto destas experiências, ao contrário do esperado, nem sempre resultarem num aumento das receitas municipais, devido à falta de pagamento das taxas aplicadas, incomportáveis para grande parte dos titulares, ou à fraca adesão dos ocupantes. Davis (2006: 80-81) acrescenta ainda a perda de solidariedade e a atomização das lutas pelo acesso à terra e à habitação, decorrentes da promoção e reconhecimento de direitos individuais, e não coletivos, sobre a terra.

#### **A transmissão do direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT)**

Relativamente à transmissão do DUAT, a Lei de Terras estabelece como princípio geral que “os titulares do direito de uso e aproveitamento da terra podem transmitir, entre vivos, as infraestruturas, construções e benfeitorias nela existentes, mediante escritura pública”, devendo a transmissão ser averbada no respectivo título (artigo 16º, nº 2 e nº 3). Contudo, como destaca Serra (2013: 60), apresenta duas exceções: a transmissão por herança, sem distinção de sexo, e a transmissão de prédios urbanos, na qual a transmissão do DUAT ocorre em simultâneo com a transmissão do imóvel (artigo 16º, nº 1 e nº 4, respetivamente). Tal significa que, em contexto urbano, a transmissão de qualquer infraestrutura, construção e/ou benfeitoria existentes em determinado talhão, não carece, de acordo com o Regulamento do Solo Urbano, de autorização prévia (artigo 35º), pode ser feita de forma onerosa – via mercado – e, com ela, transmite-se o DUAT (NEGRÃO, 2011: 28). Vários autores, como Serra (2013) e Carrilho (2013), consideram que a legislação vigente, no que respeita à transmissão de DUAT, está totalmente desajustada da realidade. O mercado de terras é negado por lei mas constitui uma prática corrente, sendo vários os casos publicamente reportados de compra e venda de terras, quer na imprensa,<sup>10</sup> quer em estudos e relatórios alusivos ao tema (BOUCHER [et al.], 1995; JENKINS, 2001; FRANCISCO e PAULO, 2006; MOSSE e MATUSSE, 2009; TANNER, 2010; WIT e NORFOLK, 2010; NEGRÃO, 2011;

---

<sup>10</sup> Ver, por exemplo, Canal de Moçambique, 04 maio 2014; Notícias, 06 Mar. 2015.

SERRA e CARRILHO [coords.], 2013). Alguns autores (ver NEGRÃO, 2010: 30; CARRILHO, 2013: 172) revelam ainda que, não só o mercado tem desempenhado um papel preponderante na alocação de terra em Moçambique, sobretudo em Maputo, como se encontra em franco crescimento.

A incapacidade do Estado em acompanhar o ritmo da procura tem sido apresentada como um dos fatores determinantes deste crescimento (NEGRÃO, 2011: 14). Contudo, face à atual conjuntura, outros fatores se sobrepõem e contribuem para que o mercado se torne cada vez mais dinâmico, especulativo e excludente, nomeadamente com o reforço da aliança entre o poder político e o poder económico e a soberania dos interesses dominantes sobre os processos de ocupação e gestão do solo urbano. Tendo em conta o desfasamento entre o atual texto legal/constitucional e as práticas, alguns autores defendem a privatização da terra, outros, em maior número, a oficialização do mercado de títulos, ignorado pelo Estado (ver, p. ex., NEGRÃO, 2011; FRANCISCO, 2013; SERRA, 2013).

O mercado de terras revela-se um universo complexo e heterogéneo, que agrega diferentes negócios, escalas e agentes, espaços e realidades. De acordo com Negrão (2011: 35), o mercado legalmente reconhecido, sujeito a registo, segue geralmente três caminhos: o da transferência de direitos sobre a terra através da venda das infraestruturas ou benfeitorias nela existentes; o da construção de empreendimentos imobiliários, seguido do aluguer ou venda dos imóveis; e o da corrupção e do clientelismo, que tem permitido a agilização do processo de registo e atribuição de título de DUAT, bem como a aquisição de direitos sobre talhões/parcelas a custo zero, sem investimento inicial, posteriormente transacionados. Como sublinha Tanner (2013: 133), a venda de uma pequena construção ou vedação, com a qual se transmite o DUAT, é o que confere à maioria das transações uma certa aparência de legalidade. O valor cobrado por uma infraestrutura ou benfeitoria acaba por refletir ou incorporar o valor da terra.

Já o mercado paralelo, não sujeito a registo, percorre, segundo Negrão (2011: 34), outros caminhos: o da incorporação de novos espaços no perímetro urbano, parcelados e vendidos em função das necessidades; o da subdivisão de talhões ou parcelas, recorrente no período da guerra<sup>11</sup> (ver RAPOSO e SALVADOR, 2007: 121-122); e o da adjudicação de espaços do domínio público, quase sempre envolvendo, do lado da procura, pessoas particularmente vulneráveis e de muito poucos recursos. Nestes casos, a terra e as benfeitorias nela existentes tanto podem ser arrendadas, como vendidas, partilhadas ou transferidas de várias formas, com a conivência ou não

---

<sup>11</sup> Conflito armado, conhecido como “guerra dos dezesseis anos” (1977-1992) ou “guerra de desestabilização”, travado entre o partido no poder – a Frelimo – e a Renamo.

das estruturas locais (secretários de bairro e chefes de quarteirão) e/ou dos técnicos municipais (fiscais, planejadores físicos, topógrafos, funcionários de secretaria, entre outros) (ver MOSSE e MATUSSE, 2009).

Negrão (2011: 30) aponta para a formação de dois tipos de mercado, um entre ricos, sujeito a registo, e um entre pobres, não sujeito a registo. Contudo, a transformação recente dos bairros pericentrais autoproduzidos, associada ao aumento da dinâmica de mercado, revela-nos uma realidade mais plural, onde a fronteira do mercado sujeito a registo e do não sujeito a registo é difícil ou impossível de estabelecer, nem se esgota nesta dicotomia socioeconómica. Quer o bairro de Maxaquene A, quer o bairro de Polana Caniço A, que constituem os nossos casos de estudo, mostram a existência e intensificação de um mercado entre grupos de menores e maiores recursos, caracterizado pela transação de talhões e benfeitorias através da transferência de direitos adquiridos por ocupação, reconhecida pelas respetivas estruturas locais. Como refere um secretário de bairro entrevistado, o morador *“não tem título [de DUAT] em mão, mas, porque já é uma pessoa reconhecida” – “em que nós sabemos que essa pessoa é proprietária da casa” –*, *“o bairro emite um documento, [...] quando a pessoa precisa comprar ou vender”*, comprovando a transação (2013). Este reconhecimento, dependendo da influência política e/ou económica do novo ocupante, permite-lhe aceder a um título de DUAT e, assim, valorizar o seu novo ativo económico, que depois de regularizado conquista um novo valor de mercado. Ao contrário de outras estratégias de mercado, esta assenta na *tábula rasa* do tecido existente e na saída dos antigos ocupantes para bairros tendencialmente mais periféricos.

Face à possível chegada de um comprador, identificamos, entre os moradores entrevistados, distintas percepções relativamente aos seus direitos:

1. Alguns destacam o *direito ao lugar* e à liberdade de escolha, de venderem, ou não, o espaço que ocupam, tendo em conta a antiguidade da ocupação, o reconhecimento no bairro e na vizinhança, o registo junto das estruturas locais e/ou a compra da habitação ao Estado, no caso dos prédios de rendimento nacionalizados após a independência<sup>12</sup> – *“temos toda a liberdade [...], [porque] já estou aqui há muito tempo e esta casa me pertence”* (2013);
2. Outros, em maioria, apenas consideram o direito à negociação e à indemnização, não equacionando a possibilidade de permanecer no lugar, dada a ausência de título de

---

<sup>12</sup> Os primeiros anos de independência foram marcados por um conjunto de mudanças profundas, entre as quais a nacionalização da terra e dos prédios de rendimento, mais tarde, em contexto neoliberal, objeto de um processo de alienação.

DUAT e, muitas vezes, a ideia da existência de um acordo prévio entre o comprador e o governo local e/ou de um plano que prevê a *tábula rasa* do tecido existente – “*o direito não é bem-bem da pessoa, [ela] não tem direito do espaço sem [título de] DUAT, mas o governo deixa a pessoa negociar*” (2013).

## O PLANEAMENTO E GESTÃO DO TERRITÓRIO

A legislação relativa ao planeamento e gestão do território é recente em Moçambique, sendo poucos os planos aprovados desde a independência. A Política Nacional de Ordenamento do Território (Decreto nº 18/2007, de 30 de maio) apenas foi promulgada em 2007, seguindo-se a aprovação de várias leis, decretos, regulamentos e diretivas complementares, que passaram a enquadrar os diferentes planos e projetos entretanto elaborados ou esboçados para a capital. Para além do Regulamento do Solo Urbano, anteriormente citado, destacamos a este nível: a Lei de Ordenamento do Território (Lei nº 19/2007, de 18 de Julho) e respetivo Regulamento (Decreto nº 23/2008, de 1 de Julho), a Diretiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial (Diploma Ministerial nº 181/2010, de 3 de Novembro), a Lei sobre Parcerias Público-Privadas, Projetos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais (Lei nº 15/2011, de 10 de Agosto) e respetivo Regulamento (Decreto nº 16/2012, de 4 de Junho). Como princípios fundamentais, voltam a destacar-se a igualdade de acesso à terra, aos recursos naturais, infraestruturas, equipamentos e serviços públicos e o reconhecimento dos direitos consuetudinários ou costumeiros, mas também a preservação ambiental, a participação pública e consciencialização dos cidadãos, o carácter vinculativo dos instrumentos de ordenamento e a responsabilização das entidades competentes por qualquer dano causado por uma intervenção de ordenamento (ponto 2 da Política Nacional de Ordenamento do Território e artigo 4º da Lei de Ordenamento do Território).

### O ordenamento do território

O ordenamento do território é definido como o conjunto de princípios, diretivas e regras que visam garantir a organização do espaço, através de um processo dinâmico, contínuo, flexível e participativo (artigo 1º da Lei de Ordenamento do Território). A política que o enquadra estabelece como objetivos gerais, por um lado, “contribuir para uma gestão sustentável dos recursos naturais e humanos do país”, tendo em conta a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, e, por outro,

integrar os instrumentos de ordenamento territorial na planificação económica e de desenvolvimento traçada, “com vista a permitir um melhor aproveitamento económico e social dos recursos, em função da sua localização, da sua relação com as infraestruturas existentes ou a criar, da ocupação atual da terra e dos fatores de ordem espacial e ambiental” (ponto 3.1.).

Como objetivos específicos para o contexto urbano, destacamos a intenção: (i) de garantir a “sustentabilidade dos centros urbanos”, assegurando o acesso a solo urbanizado a todos os cidadãos; (ii) de promover a “cooperação entre os governos municipais, o sector privado, as comunidades e as suas associações”, acautelando os interesses comuns; (iii) de corrigir as “distorções do crescimento urbano e os seus efeitos negativos sobre o ambiente”; (iv) de criar as condições físicas para a “implantação dos equipamentos e serviços adequados aos interesses e necessidades da população”; (v) de precaver a “aquisição de parcelas e talhões para fins especulativos”; (vi) de requalificar, urbanizar e regularizar as “áreas ocupadas espontaneamente pela população de baixos rendimentos, por meio do estabelecimento de normas específicas de urbanização, para o uso e ocupação do solo e das edificações, considerando a situação socioeconómica dessa população, com necessário respeito pelas normas ambientais”; e (vii) de regular a “atividade de registo cadastral das ocupações espontâneas e de boa-fé, estimulando a sua imediata aplicação em todas as áreas urbanas” (ponto 3.4. da Política Nacional de Ordenamento do Território). A Lei de Ordenamento do Território acrescenta ainda o objetivo de “garantir o direito à ocupação atual do espaço físico nacional pelas pessoas e comunidades locais, que são sempre consideradas como o elemento mais importante em qualquer intervenção de ordenamento e planeamento do uso da terra, dos recursos naturais ou do património construído”, bem como de “gerir os conflitos de interesses, privilegiando sempre o acordo entre as partes e salvaguardando os direitos de ocupação das comunidades locais” (artigo 5º, nº 2, alíneas a) e h), respetivamente). Tendo em conta os vários objetivos lançados, compete ao Estado e às autarquias locais promover, orientar, coordenar e monitorar, de forma articulada, o ordenamento do território, sendo da responsabilidade específica das autarquias elaborar e aprovar os programas, planos e projetos de desenvolvimento relativos ao município que superintende (artigo 9º, nº 4 e artigo 13º, nº 1, alínea d) da Lei de Ordenamento do Território).

A “gestão sustentável dos recursos naturais e humanos do país” e a integração dos instrumentos de ordenamento no plano económico e de desenvolvimento traçado, apresentados como objetivos centrais da atual política de ordenamento, quando interligados, apontam-nos para um “desenvolvimento económico sustentável”. Globalmente disseminada, esta noção de

desenvolvimento assenta, como refere Souza (2010 [2001]: 75), em três premissas – a dominação da natureza, o crescimento ilimitado e a modernização –, subjacentes à abordagem seguida ou defendida pelo Estado e pelo executivo municipal de Maputo ao nível dos bairros pericentrais autoproduzidos. De acordo com investigadores e técnicos municipais entrevistados, face aos interesses fundiários e imobiliários em presença, aposta-se na *tábula rasa* para a “modernização imediata” dos lugares e a criação de uma “cidade condigna”, ou seja, idêntica à cidade urbanizada de origem colonial, desvalorizando qualquer condicionante ambiental – “mesmo quando passa água, pode-se construir [porque] existem esquemas de engenharia que resolvem” (2013).

Alguns dos objetivos específicos enunciados, como a correção das “distorções do crescimento urbano” e dos “seus efeitos negativos sobre o ambiente”, a prevenção da especulação fundiária, a requalificação, urbanização e regularização das “áreas ocupadas espontaneamente” ou a garantia de salvaguarda do direito de ocupação adquirido pelas comunidades locais, tidas “como o elemento mais importante em qualquer intervenção”, tendem a ser pervertidos ou ignorados, quando confrontados com os interesses dominantes. À semelhança do que observámos ao nível do uso e aproveitamento da terra, a legislação relativa ao ordenamento do território é, como refere um dos entrevistados, muitas vezes exercida de forma arbitrária, “conforme os interesses”, não sendo regulamentada “por uma questão estratégica”: “se vamos fazer a regulamentação, depois fica-se mais estrangulado para poder fazer algumas coisas” (investigador e docente universitário, 2013).

As agências e doadores internacionais, os investidores e promotores privados, as organizações não-governamentais e a academia, através do Centro de Estudos e Desenvolvimento do Habitat, têm vindo a desempenhar um papel crescente na promoção, financiamento e elaboração dos instrumentos de ordenamento, esvaziando, em parte, o papel de promoção e coordenação do Estado e das autarquias previsto na lei. Embora, segundo um dos juristas entrevistados (2013), o estabelecimento de parcerias público-privadas<sup>13</sup> não se enquadre no âmbito do ordenamento territorial,<sup>14</sup> a sua existência impede, por um lado, a prossecução de

---

<sup>13</sup> Entende-se por parceria público-privada um “empreendimento em área de domínio público [...] ou em área de prestação de serviço público, no qual, mediante contrato e sob financiamento, no todo ou em parte, do parceiro privado, este se obriga, perante o parceiro público, a realizar o investimento necessário e explorar a respectiva atividade, para a provisão eficiente de serviços ou bens que compete ao Estado garantir a sua disponibilidade aos utentes” (artigo 2º, nº 2, alínea a), da Lei sobre Parcerias Público-Privadas, Projetos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais).

<sup>14</sup> Segundo a Lei dedicada às Parcerias Público-Privadas, Projetos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais em Moçambique, as PPP deveriam apenas implementar e gerir empreendimentos, serviços e atividades de interesse público em geral, suportando, no todo ou em parte, o seu financiamento.

processos independentes ou contrários ao Estado e, por outro, reforça a aliança entre o poder político e o poder económico, garantindo a soberania dos interesses dominantes.

### Os planos de ordenamento do território

Seguindo uma ordem hierárquica,<sup>15</sup> os instrumentos de ordenamento do território correspondem, a nível autárquico, a planos de estrutura, a planos gerais e parciais de urbanização e a planos de pormenor (artigo 10º, nº 5, da Lei de Ordenamento do Território). O Plano de Estrutura Urbana estabelece “a organização espacial” da totalidade do território municipal e “os parâmetros e normas para a sua utilização”, de forma a garantir: “os princípios de sustentabilidade ambiental” e “a ordem de prioridades para o desenvolvimento urbano” traçados, mas também o fim das “assimetrias sociais e [...] privilégios na escolha dos locais para a distribuição das redes de infraestrutura, de serviços e dos equipamentos sociais” (artigo 10.º, nº 5, alínea a) da Lei de Ordenamento do Território e artigo 42º, nº 1, do respetivo Regulamento). O Plano Geral ou Parcial de Urbanização define, a partir da base sócio-espacial das “zonas de ocupação espontânea”, a estrutura urbana, tendo em conta: a materialização dos princípios e parâmetros definidos no Plano de Estrutura, a evolução demográfica e os respetivos modelos de ocupação, a subdivisão do solo, os usos, os valores paisagísticos excepcionais, as zonas urbanas a requalificar e a estrutura viária e pedonal (artigo 10º, nº 5, alínea b) da Lei de Ordenamento do Território e artigo 44º do respetivo Regulamento). Por fim, o Plano de Pormenor determina, com maior detalhe, a tipologia de ocupação e a concepção do espaço urbano, definindo: os limites exatos da área de intervenção, a situação legal de cada parcela (des)ocupada, o desenho urbano, os índices e parâmetros urbanísticos a respeitar, os edifícios e outras estruturas a conservar ou demolir<sup>16</sup>, as expropriações a executar e a estratégia de execução a seguir (artigo 10º, nº 5, alínea c), da Lei de Ordenamento do Território e artigo 46º do respetivo Regulamento). Neste último caso, a elaboração do Plano de Pormenor deve ser precedida de inquérito, com vista a identificar e recensear os ocupantes do espaço abrangido pelo plano e caracterizar com exatidão a situação jurídica de cada talhão ou parcela (artigo 10º, nº 2, do Regulamento do Solo Urbano).

---

<sup>15</sup> As disposições de determinado plano devem respeitar as determinações dos planos hierarquicamente superiores (artigo 10º, nº 1, da Lei de Ordenamento do Território).

<sup>16</sup> De acordo com o artigo 72º do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, a remoção de edificações apenas se pode realizar no âmbito da execução de um plano de pormenor ou no caso de incumprimento dos requisitos de segurança e salubridade ou, ainda, se a sua beneficiação ou reparação se revelar técnica ou economicamente inviável.

Embora a hierarquia seja um dos princípios estruturantes dos planos de ordenamento, o órgão central do Estado que superintende a administração local pode, de forma fundamentada, autorizar que a implementação do Plano de Estrutura seja feita através de planos parciais de urbanização, dispensando a elaboração de planos de pormenor, ou, pelo contrário, através de planos de pormenor, dispensando a elaboração de planos de urbanização (artigo 6º, nº 3 do Regulamento do Solo Urbano). Independentemente da hierarquia estabelecida, se a ocupação de boa-fé não se enquadrar nos planos de ordenamento ou se o ocupante não estiver em condições de respeitar as regras estabelecidas, é aplicável, como referimos anteriormente, a expropriação por *utilidade pública*.

Em 2008, começou por ser aprovado o Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo (PEUMM), seguindo-se a aprovação ou elaboração de vários planos parciais de urbanização, mas de muito poucos planos de pormenor. Embora possa ser alterada, esta sequência de planos torna o processo de ordenamento demasiado pesado e dispendioso, atendendo às limitações técnicas e financeiras das autarquias, e, conseqüentemente, dependente do interesse e envolvimento das agências e doadores internacionais, de promotores e investidores privados e/ou de organizações não-governamentais, capazes e interessados em cobrir os custos inerentes ao processo. A elaboração de planos tende a tornar-se um negócio no duplo sentido: para quem os encomenda ou financia, que vê geralmente acolhidos os seus interesses e pretensões, e para quem os faz, que, no caso das equipas estrangeiras, encontram aqui uma saída para a falta de trabalho na Europa, por exemplo, ou, no caso das nacionais, um regime de quase monopólio. Sem garantia de se prosseguir com planos de pormenor, o objetivo de alguns planos parciais de urbanização acaba por ser, como descrevem alguns arquitetos/urbanistas entrevistados, o plano em si mesmo: *“faz-se o plano mas sabe-se que não se vai usar”, “fica esquecido e, no momento em que eu tiver o dinheiro [para intervir], vou precisar fazer de novo o plano”* (2013).

Os planos parciais de urbanização, mesmo que não saiam do papel e contrariem, por exemplo, a preservação da “Estrutura Ecológica” ou a garantia do *direito ao lugar* enunciadas no PEUMM, acabam, sobretudo no caso dos bairros pericentrais, por promover a *modernização* da cidade e por aumentar o sentimento de insegurança de ocupação dos seus habitantes. Quanto aos planos de pormenor, estes apenas se realizam quando representam ou potenciam alguma mais-valia económica. Como refere um arquiteto/urbanista entrevistado, a intervenção e transformação do território não depende da elaboração de planos de pormenor: *“Estou a fazer o plano [...], estou*

*a fazer o regulamento, mas o regulamento do quê? Para fazer o quê? Já ocuparam, já demoliram, já findaram tudo”* (2013).

## A participação no planeamento

A participação das comunidades locais em todas as fases do processo de elaboração dos instrumentos de ordenamento do território é apresentada como um dos princípios fundamentais da atual política de ordenamento (ponto 2, alínea d)). A lei determina que todos os cidadãos, comunidades locais e pessoas coletivas, públicas e privadas, têm o direito de:

1. Aceder aos conteúdos ou às alterações dos instrumentos de ordenamento, nomeadamente, consultar os processos, obter cópias ou certidões de peças documentais, bem como informações e esclarecimentos sobre o seu conteúdo (artigo 21º, nº 1, da Lei de Ordenamento do Território e artigo 10º, nº 3, do respetivo Regulamento);
2. Participar na elaboração, execução, alteração e revisão dos instrumentos de ordenamento, especificamente pedir esclarecimentos, formular sugestões e intervir nas audiências públicas realizadas para o efeito (artigo 22º, nº 2 e nº 4, da Lei de Ordenamento do Território e artigo 9º, nº 4 do respetivo Regulamento).

Durante o processo de elaboração dos instrumentos de ordenamento de nível autárquico, prevê-se a realização de pelo menos duas audiências públicas, uma no início e outra no fim do processo, para que os cidadãos “possam exprimir livremente a sua opinião e tecer considerações, sugestões ou recomendações em relação a quaisquer propostas que tenham sido ou venham a ser tomadas” (artigo 9º, nº 4, do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território).

Considerando o grau de abertura do planeamento à participação proposto por Souza (2010 [2001]: 202-207), que compreende oito categorias distintas – a coerção, a manipulação, a informação, a consulta, a cooptação, a parceria, a delegação de poder e a autogestão (ver esquema 01) –, a participação das comunidades locais no processo de elaboração dos instrumentos de ordenamento corresponde, do ponto de vista legal, a um nível intermédio ou ao que o autor designa de *pseudoparticipação*: o Estado permite o acesso a informações relevantes e a sua consulta através de audiências públicas. Nada garante que as opiniões e sugestões aí apresentadas sejam, de facto, incorporadas. Como sublinham alguns técnicos entrevistados, trata-se de *“planear ‘para’ e não planear ‘com’”* as pessoas, que pensam que *“a sua opinião não vai valer, então pouco ou nada lhes importa dizer”* – *“tu chegas lá, apresentas um plano de*

*urbanização e dizes: ‘nós queremos que isto seja assim’*” (2013). Nas audiências públicas *“pouco ou nada se altera”* porque *“parte-se do princípio que [...] o nível da população é baixo e que as pessoas não têm a visão daquilo que querem”* (2013).

Para além de redutora, a informação é muitas vezes transmitida através de um vocabulário hermético, técnico, dificilmente decifrável pelas comunidades locais. De acordo com investigadores entrevistados, as comunidades apenas entendem alguns pontos – *“que é para melhorar, que alguns vão ter de sair, que vão haver compensações e que o bairro vai ficar melhor”* –, *“não captam os seus direitos, nem têm voz para determinar”* (2013). Por sua vez, as estruturas locais (secretários de bairro e chefes de quarteirão) desempenham um papel importante na mediação de conflitos e na condução e validação de desígnios superiores – *“ouvem-se os responsáveis políticos dos bairros, que vão falar em nome da população, mas vão dizer aquilo que sabem que querem ouvir”* (investigador, 2013). Estamos perante a *integração hierarquizada* de que nos fala Lefebvre (1978 [1970]: 129), na qual o poder de decisão recai sobre quem encomenda ou financia o instrumento de planeamento e/ou sobre o governo local que o superintende e garante a manutenção da ordem política e económica vigente. Segundo um entrevistado, detentor de um alto cargo público, o envolvimento da comunidade não representa uma prioridade – *“alguém pensa: ‘ok, eu tenho dinheiro, vou investir, então as pessoas têm que se sujeitar’”* (2013).

Contudo, simultaneamente, o Estado ou, especificamente, o partido no poder precisa *“de uma base de apoio popular muito grande”*, como refere um investigador entrevistado (2013). De acordo com a mesma fonte, esta necessidade, com motivações eleitoralistas, mas também ideológicas, uma vez que se trata de um partido, na sua origem, de inspiração marxista-leninista (ver CAHEN, 1987), *“influencia todos os esforços para poder tocar e gerir o espaço”* – *“não se pode fazer muita coisa no território justamente porque existe esse antecedente histórico, relacional, entre a população e o partido”* (2013). Tendo em conta que, *“para poder satisfazer os investidores terá que ferir os interesses da população e, ferindo os interesses da população, prejudica a sua imagem como partido legítimo”*, a margem de manobra dos investidores tende, na prática, a não ser absoluta.

O papel assumido pelo Estado revela-se assim particularmente difícil ao nível dos bairros pericentrais autoproduzidos, na mira de promotores e investidores imobiliários. Nestes casos, os instrumentos de ordenamento, mesmo que não se concretizem, informam as comunidades locais das intenções de *tábula rasa* dos agentes imobiliários, com suporte do executivo municipal, e acabam por influenciar ou servir de base negocial a futuras ações, enquadradas, ou não, nestes

mesmos instrumentos. Como ressalta Herrera (2015) para o México, também aqui os cidadãos são vistos como futuros negociadores, a quem se nega o *direito ao lugar* e o *direito à cidade* e se atribui um mero direito negocial e consultivo.

Apesar do geral alheamento dos moradores dos bairros pericentrais, verifica-se nos últimos anos por parte do poder público um cuidado e atenção acrescidos com o seu envolvimento, devido à percepção do impacte eleitoral de algumas propostas de ordenamento, em particular as de renovação, mas também pela consciência crítica de alguns agentes e da incorporação de princípios defendidos pelo Banco Mundial e por parceiros internacionais, como a Cooperação Italiana, a Cooperação Brasileira e a *Cities Alliance*<sup>17</sup> (ver, p. ex., LOMUSCIO, VENIER e VIEZZOLI, 2010; MANSURI e RAO, 2013). Duas experiências, conduzidas pela organização não-governamental AVSI – uma realizada no bairro George Demitrov, mais recente, outra no bairro de Chamanculo C, no âmbito do Projeto de Cooperação Trilateral lançado em 2011 – revelam uma abertura nos discursos dos agentes do governo local. Servem ambas as experiências de referência à definição de uma “Estratégia Global de Reordenamento e Urbanização dos Assentamentos Informais do Município de Maputo”, elaborada pelo Conselho Municipal, e apresentam e operacionalizam algumas abordagens e técnicas participativas. Para além das audiências públicas, realizaram-se atividades de mobilização contínuas e um conjunto de estudos e levantamentos “casa a casa”, que permitiram construir uma primeira base cadastral e um diagnóstico socioeconómico, validado pelas estruturas locais (secretário de bairro e chefes de quarteirão), por moradores, associações e organizações locais que, voluntariamente, participaram no processo (ver AVSI, 2013a). Contudo, no caso particular de Chamanculo C, algumas das expectativas criadas, sobretudo ao nível urbanístico, tardam em se efetivar, o que desmotiva parte dos moradores, que, como refere uma técnica da AVSI entrevistada, “*querem ver as coisas resolvidas hoje, amanhã*” (2013).

Para além do diagnóstico participado, pretendia-se elaborar um plano integrado, que incorporasse, quer as dimensões sociais e económicas, quer as dimensões físicas, jurídicas e ambientais. Todavia, alguns constrangimentos financeiros, técnicos e administrativos têm impedido ou dificultado a sua concretização. Por um lado, verificou-se um desfasamento temporal entre a elaboração do diagnóstico socioeconómico, já concluído, e do diagnóstico físico, jurídico e ambiental, realizado posteriormente por outra equipa técnica subcontratada. Por outro lado, o

---

<sup>17</sup> Uma equipa do Conselho Municipal de Maputo deslocou-se ao Brasil em Maio de 2009, “tendo em vista a captação de estratégias para intervenções em assentamentos informais e a observação de experiências práticas implementadas e bem sucedidas no terreno em assentamentos precários” (AVSI, 2013b: 12).

orçamento disponível apenas permite intervir na melhoria de um eixo viário e de uma vala de drenagem, o que fica aquém das expectativas geradas, e a implementação global do Plano Parcial de Urbanização está dependente do estabelecimento de parcerias público-privadas, geralmente com agendas distintas e distantes das necessidades dos atuais moradores. Estas experiências levantam ainda a questão dos custos inerentes à participação, nem sempre disponíveis ou equacionados, nem tão pouco regulamentados, como destaca um jurista entrevistado: *“fixa-se o princípio e a ideia da participação, mas depois não se regulamenta muito bem como é que aquilo vai funcionar [...] ou quem paga as despesas da participação”* (2013).

### Validação dos planos

Depois da sua elaboração e apreciação pública, qualquer plano de estrutura, de urbanização ou de pormenor é submetido à aprovação da Assembleia Municipal e à ratificação<sup>18</sup> do Ministro que superintende a área de Administração Local do Estado, que dispõe, no máximo, de 45 dias para se pronunciar<sup>19</sup> (artigo 7º, nº 2, e artigos 18º e 19º do Regulamento do Solo Urbano). Quando aprovado, o plano é exposto na Sede do Município e da estrutura local do(s) bairro(s) e, posteriormente, publicado no Boletim da República no prazo máximo de 15 dias, contados a partir da recepção do resultado da ratificação (artigo 20º, nº 1, do Regulamento do Solo Urbano). Uma vez publicado no Boletim da República, o plano passa a ter o efeito de lei, vinculando todas as entidades públicas, cidadãos, comunidades locais e pessoas coletivas do direito privado (artigo 11º da Lei de Ordenamento do Território). A compatibilidade entre os diferentes instrumentos é condição da sua respetiva validade, sendo considerado nulo todo e qualquer plano, elaborado e aprovado, que viole um instrumento de ordenamento territorial de nível superior com o qual devesse ser compatível (artigo 81º do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território).

Compete ao órgão que superintende o ordenamento do território, fiscalizar, monitorar, disciplinar e orientar as atividades de ordenamento, identificar possíveis infrações e proceder ao levantamento dos autos de notícia, sem prejuízo das competências e atribuições específicas dos órgãos e instituições estatais (artigo 77º, nº 1 e nº 2, do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território).

---

<sup>18</sup> A ratificação destina-se a verificar a conformidade do plano com as disposições legais e regulamentares vigentes (artigo 14º, nº 1, da Lei de Ordenamento do Território).

<sup>19</sup> O não pronunciamento no prazo estipulado conduz à ratificação tácita do instrumento de ordenamento em causa (artigo 13º, nº 5, do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território).

Em Maputo, o processo de validação dos instrumentos de ordenamento de nível autárquico cessa geralmente com a sua aprovação na Assembleia Municipal ou, nalguns casos, na ratificação. Apenas temos conhecimento de um plano publicado em Boletim da República em março de 2015: o “Plano Geral de Urbanização do Distrito Municipal da Katembe”. Tirando esse, nenhum outro plano, incluindo o Plano de Estrutura, concluído e aprovado em 2008, foi publicado, o que, a confirmar-se, significa que a maioria dos planos elaborados podem ser considerados legalmente inválidos ou de natureza não vinculativa. Segundo alguns arquitetos/urbanistas entrevistados, ao não serem publicados, o acesso aos planos torna-se restrito – *“para se ter acesso a um plano de urbanização, ou conheço alguém dentro do município, que me dá acesso aos bocados, ou não se consegue”* – e a sua implementação arbitrária – *“o investidor pode ganhar mais espaço de manobra, [...] não tem que se conformar com nenhum instrumento porque não existe legalmente”* (2013).

## A INTERVENÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO TERRITÓRIO

Nos bairros autoproduzidos da capital, destacam-se duas abordagens de intervenção distintas: a qualificação, assente na melhoria ou implementação de infraestruturas; e a renovação, assente na *tábula rasa* do tecido existente. No caso particular dos bairros pericentrais, verificamos que os impactes de uma e outra abordagem tendem, na prática, a convergir. Depois da criação de novos instrumentos jurídicos e urbanísticos, que anunciam a (re)emergência da renovação urbana (ver Jorge, 2015), o Programa de Desenvolvimento Municipal – ProMaputo – volta-se, na sua segunda fase (2011-2015), para a infraestruturização e reabilitação dos serviços urbanos, estabelecendo como prioridade a melhoria da rede viária, através da promoção de mais investimento privado e do estabelecimento de parcerias público-privadas (CMM, 2010: 3). Por um lado, aposta-se na qualificação ou reconstrução de algumas das principais vias de acesso ao centro da cidade, como as avenidas Milagre Mabote e Julius Nyerere, por outro, na construção de grandes estruturas viárias, como a Grande Circular (CMM, 2011). A expropriação e o reassentamento associados à construção destas infraestruturas são apresentados como males necessários à melhoria das condições de vida, do uso do espaço e dos serviços urbanos (ver CMM 2010), tendo-se já procedido a milhares de demolições e deslocações em nome do *interesse público*. Estas intervenções melhoram a acessibilidade na e para a capital e, desta forma, promovem a valorização e comercialização dos espaços envolventes e, conseqüentemente, a saída paulatina dos seus moradores para bairros mais periféricos. Processo idêntico é gerado com as propostas de

renovação enunciadas em alguns planos, que, mesmo quando não implementadas, traçam um caminho similar ao anteriormente descrito: valorização, mercantilização e gentrificação.

O recurso à expropriação e ao reassentamento não é, no entanto, característico ou específico de Maputo e dos seus bairros pericentrais. Em várias outras localidades do país, sobretudo em áreas ricas em carvão e gás natural, também se generaliza este processo como forma de prosseguir com os chamados projetos de desenvolvimento (ver PEDRO, 2011; MOSCA e SELEMANE, 2011, 2012). É neste contexto que são publicados dois novos instrumentos legais: a Diretiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial (Diploma Ministerial n 181/2010, de 3 de Novembro); e o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Atividades Económicas (Decreto nº 31/2012, de 8 de Agosto), na sequência das ações de resistência ocorridas em 2012 em Moatize, a norte de Moçambique, em resultado do impacto da exploração de carvão nessa região.

## A expropriação

De acordo com o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, a expropriação por interesse, necessidade ou utilidade pública pode ser declarada quando se revele indispensável à prossecução dos interesses coletivos previstos nos instrumentos de ordenamento, bem como: (i) na aquisição de áreas para “implantação de infraestruturas económicas ou sociais com grande impacto social positivo”; (ii) na “preservação dos solos, de cursos e mananciais de águas e de áreas ricas em termos de biodiversidade ou de infraestruturas de interesse público”; (iii) em “situações de emergência, originadas por ocorrência ou possibilidade de desastres ou calamidades naturais”; e (iv) na “prossecução de finalidades próprias da Administração Pública, enquanto provedora da segurança do Estado, manutenção da ordem pública e satisfação das necessidades de toda a sociedade” (artigo 68º). Se determinada ocupação não se enquadrar nos planos de ordenamento ou se o(s) ocupante(s) não respeitar(em) as regras neles estabelecidas é igualmente aplicável a expropriação por *interesse público* (ver CHIZIANE, 2013: 195), procedendo-se à remoção das construções sempre que estas impeçam a execução de um plano de pormenor, não reúnam os requisitos de segurança e salubridade indispensáveis ao fim a que se destinam ou a sua beneficiação ou reparação for técnica e financeiramente inviável (artigos 72º do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território).

Em qualquer destes casos, a expropriação dá lugar ao pagamento de uma justa indemnização, de modo a compensar a perda de bens tangíveis e intangíveis,<sup>20</sup> a ruptura da coesão social<sup>21</sup> e a perda de bens de produção (artigo 20º, nº 3 da Lei de Ordenamento do Território). Entende-se por justa indemnização aquela que cobre, não só o valor real e atual dos bens expropriados, como também os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário em resultado da expropriação (artigo 70º, nº 3 do Regulamento da Lei de Ordenamento do Território). A indemnização deverá ser paga em dinheiro ou em espécie, através da construção de imóveis de valor equivalente, e calculada em função do valor da construção – considerando o seu custo atual, localização, ambiente envolvente e antiguidade –, dos sistemas de infraestruturas, transportes públicos e proximidade de equipamentos, bem como da sua qualidade arquitectónica, estado de conservação e conforto (ponto 4 da Diretiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos do Ordenamento Territorial). Os bens expropriados podem corresponder a um muro ou anexo, tratando-se, nestes casos, de perdas parciais, ou à totalidade das benfeitorias e/ou construções erigidas em determinado talhão ou parcela, implicando a saída e reassentamento da(s) família(s) afetada(s). O expropriado e os demais interessados dispõem do prazo de trinta dias, contados a partir da recepção do Documento Notificatório, para apresentar por escrito e de forma fundamentada uma contraproposta de indemnização (ponto 4.1 da Diretiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos do Ordenamento Territorial).

Determinada pelo Estado e de carácter irrevogável, são como vimos vários os cenários que podem conduzir à expropriação, tão diversos como a implantação de uma infraestrutura com “grande impacto social” ou de um instrumento de ordenamento distinto do tecido preexistente. Apesar da sua larga abrangência, a maioria dos moradores dos bairros pericentrais entrevistados associa geralmente a expropriação por *interesse público* apenas à introdução ou melhoria de infraestruturas e à construção de equipamentos – “o Estado só pode tirar quando é para interesse público, [por exemplo] um centro de saúde é para o povo, [...] então eu tenho de sair (2013).

No entanto, segundo a lei, prevê-se o recurso à expropriação por *interesse público* na implementação de alguns dos planos de renovação, nomeadamente para os bairros de Polana

---

<sup>20</sup> Consideram-se bens tangíveis “todos os bens mensuráveis, individuais e colectivos, tais como colheitas, imóveis e benfeitorias efetuadas na área expropriada” e, como bens intangíveis, “todos os bens não mensuráveis, individuais ou colectivos, tais como vias de comunicação, florestas sagradas, locais históricos, sepulturas e acessibilidades aos meios de transporte, serviços básicos e outros” (alíneas b) e c) do artigo 1º do Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Atividades Económicas).

<sup>21</sup> Segundo o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território, a ruptura da coesão social corresponde a um “aumento da distância do novo local de reassentamento de estruturas sociais e do núcleo familiar habitual, cemitérios familiares e plantas medicinais” (artigo 1º, alínea m)).

Caníço A e B. Como descreve um vereador municipal entrevistado, pretende-se que o Estado, à semelhança do que já acontece no âmbito das ações de melhoria da rede viária e na construção dos megaprojetos, controle e regule as indenizações auferidas pelos moradores, suportadas por investidores privados, anulando a capacidade negocial daqueles na comercialização das parcelas e garantindo “alguma viabilidade na implementação” por parte do investidor: “se nós deixarmos totalmente nas mãos do sector privado fazer isso, pode-se tornar incomportável [...] [porque] pode encontrar uma casa de construção precária, até de caniço, e a pessoa pedir 200.000 dólares, [o que] não faz sentido absolutamente nenhum” (2013).

Como revela Habermas (1991 [1962], 2007 [1973]) e, mais recentemente, Emden e Midgley [eds.] (2013), a noção de *interesse público* reveste-se de ambiguidades e contradições. A distinção entre propriedade pública e privada, associada às relações de poder, dominação e propriedade que caracterizam o modo de produção capitalista, dissemina-se em Moçambique durante o período colonial, mas é subvertida após a independência com a nacionalização da terra e dos prédios de rendimento. Como sublinha um investigador e docente universitário entrevistado (2013), a esfera pública funde-se com a do Estado e a noção de *interesse público* é usada como forma de legitimar e prosseguir com o projeto político e económico assumido pela Frelimo. Distante da ideia de ‘*urban commons*’ difundida por Hardt e Negri (2009), o recurso à expropriação por *interesse público* reflete o que Habermas (1991 [1962]: 203) designa de *manipulação generalizada*, encobrindo a distinção entre processos emancipadores e aqueles subvertidos pelo poder.

Devido ao risco político que representam e aos elevados valores implicados, as expropriações massivas decorrentes da implementação de planos de ordenamento tardam em se efetivar. Em contrapartida, multiplicam-se nos últimos anos as expropriações, demolições e/ou reassentamentos realizados no âmbito do alargamento e pavimentação de eixos viários estruturantes e da construção dos megaprojetos, bem como na sequência do período das chuvas, que anualmente deixa várias pessoas desalojadas. Como começámos por referir, algumas destas intervenções, nomeadamente as que promovem maior acessibilidade, geram processos de valorização, mercantilização e gentrificação, tidos por alguns técnicos entrevistados como “naturais”, embora beneficiem sobretudo a elite política e económica e não os moradores locais – “será uma morte natural, [...] por via da lei de mercado”; “uma vez feitas essas infraestruturas, então, por si só, o mercado vai ditar o mais fraco a sair e o mais forte a ficar [...], a isso é difícil contrariar” (2013).

Independentemente do sentido atribuído à noção de *interesse público*, verificamos que o valor e o tipo de indemnização dependem de quem determina as expropriações e do que as motiva. No caso dos processos liderados pelo Conselho Municipal de Maputo (CMM), há uma diferença substancial entre (1) os que decorrem da melhoria de eixos viários estruturantes e da construção de megaprojetos e (2) os que resultam de calamidades naturais:

1. Os primeiros pressupõem o levantamento e avaliação do existente por parte de uma equipa técnica, auxiliada pelo distrito municipal e pela estrutura local (secretário de bairro e chefes de quarteirão), com vista a determinar o pagamento de uma indenização e, se as perdas forem totais, a atribuição de um talhão noutra bairro;
2. Os segundos têm-se limitado ao reassentamento das famílias desalojadas e à entrega de bens materiais, como uma tenda, sacos de cimento e chapas de zinco, sem qualquer indemnização monetária.

Já nos processos liderados pela Administração Nacional de Estradas (ANE) ou por empresas privadas, como a IDC (Investimentos para o Desenvolvimento da Comunidade), as famílias podem geralmente optar por receber uma indemnização monetária ou uma habitação noutra bairro, similar ou melhor que a anterior.

Todas as expropriações têm em comum dois factos: apenas os proprietários das infraestruturas, construções ou benfeitorias expropriadas têm direito a uma indemnização, deixando de fora, e numa situação muito vulnerável, os inquilinos; e as indemnizações auferidas estão longe do que a lei estabelece como justas, sobretudo quando as perdas são totais e implicam reassentamentos em bairros mais periféricos. De acordo com vários entrevistados, sobretudo no caso dos processos conduzidos pelo CMM, a avaliação resume-se geralmente ao cálculo do custo dos materiais de que são feitas as construções e benfeitorias expropriadas – *“o que conta são as paredes e mais nada”* (membro de uma ONG, 2013) –, não se considerando:

1. A perda de bens intangíveis e de produção – *“passam a ter hospital longe, as escolas das crianças muito longe”* e *“do ponto de vista económico há pessoas que [...] tinham a sua atividade económica, a sua loja, a sua clientela, e quando termina essa atividade fica numa situação de certa fragilidade”* (jurista, 2013);
2. Bem como a ruptura da coesão social – *“o Estado avalia o que tu tens, não a parte afetiva”* (membro de uma ONG, 2013).

Como sublinha um técnico de uma ONG entrevistado (2013), os critérios de avaliação também nem sempre são apresentados de forma clara e transparente – “*tanto para quem avalia, como para quem vai ficar ali*” –, abrindo espaço à discricionariedade:

“há uns que achavam que o corte da árvore não era para ser avaliado, [...] há outros que eram pagos pelas árvores”; “há uns que achavam que o muro já estava praticamente a cair, há outros que às vezes nem tinham muro, tinham espinhosa, e foram compensados”.

A diferença de critérios levanta suspeitas de favorecimento e usurpação, questionando-se:

“Será que aqueles 5000 [meticais] [atribuídos pelo derrube de uma árvore, por exemplo] foram efetivamente para quem avalia? Porque é que não avaliaram os dois da mesma forma se tinham as mesmas infraestruturas?” (2013).

Alguns entrevistados estabelecem assim uma diferença entre compensação, determinada pelo(s) avaliador(es), e indemnização, prevista na lei, definida em tribunal, mas, de que se tenha conhecimento, nunca aplicada. Como refere um jurista entrevistado (2013), à semelhança do que acontece com a noção de *interesse público*, a justa indemnização é determinada pelo Estado e acaba por ser subvertida pelos interesses dominantes. Perante as reduzidas compensações atribuídas, os moradores recorrem à “*via administrativa*”, ou seja, dirigem-se à “*própria autoridade responsável para solicitar que ela aprecie os seus critérios de decisão e, muitas vezes, o Estado não aprecia*” (2013).

## O reassentamento

Reconhecendo o impacte negativo que o reassentamento pode causar às comunidades e indivíduos levados a deixar os seus espaços de habitar para aí se implantarem novas infraestruturas e empreendimentos, o Banco Mundial (BM) traçou uma política especialmente dirigida para o que chamou de *reassentamento involuntário*, replicada e adaptada a vários contextos (ver WORLD BANK, 2000), incluindo ao da capital moçambicana, no âmbito do ProMaputo. Seguindo os princípios propostos pelo BM, o Quadro de Política de Reassentamento (QPR) traçado para Maputo em 2006 defende que o reassentamento deve ser reduzido ao mínimo e, quando inevitável, ser equiparado a um “programa sustentável de desenvolvimento”, disponibilizando-se os recursos suficientes para que as pessoas afetadas por determinado projeto partilhem os seus benefícios e melhorem ou, pelo menos, reponham o nível de vida anterior à deslocação (CMM, 2010: 7). Como clarifica o próprio QPR, esta defesa do reassentamento mínimo prende-se com razões de ordem social mas também com razões de ordem financeira e de viabilidade orçamental:

“Os custos de reassentamento podem acrescentar montantes significativos aos orçamentos do projeto pelo que, sempre que possível, dever-se-á evitar o recurso a reassentamento e a compensação. Onde não seja possível escolher uma outra localização para limites físicos de um projecto, as actividades deverão ser definidas de maneira a afectar o mínimo possível de pessoas sem que isso comprometa a viabilidade do projecto” (CMM, 2010: iii).

Em 2012, é publicado o Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas,<sup>22</sup> que passa a ser o instrumento que regula os processos de reassentamento desencadeados a partir de então. Segundo o mesmo, a população diretamente afectada tem direito a ver restabelecido o seu nível de renda e o seu padrão de vida, iguais ou superiores aos anteriores, ao transporte de bens para o novo local de residência, devidamente infraestruturado com equipamentos sociais e com espaço para praticar as suas actividades de subsistência, bem como a dar a sua opinião (artigo 10º). É-lhe igualmente garantido o direito à informação sobre os conteúdos dos estudos referentes ao processo de reassentamento e a participar nas consultas e audiências públicas previstas, nomeadamente de formular pedidos de esclarecimento, sugestões e recomendações e intervir nas reuniões públicas (artigos 13º e 14º).

O proponente da atividade é responsável pela elaboração e implementação do Plano de Reassentamento, equiparado ao Plano de Pormenor e segundo um modelo predefinido, que contempla a atribuição de uma parcela regularizada e infraestruturada e de uma tipologia habitacional com características mínimas de tipo III (três quartos), com 70m<sup>2</sup>, bem como a implantação de vias de acesso, abastecimento de água, saneamento, eletricidade, posto de saúde, escola, centro infantil, mercado, lojas, posto policial, locais de lazer, de prática de desporto, recreação, de culto e de reunião (artigo 11º, artigo 15º, nº 2, e artigo 16º, nº 1 e nº 6). Cabe à Comissão Técnica de Acompanhamento e Supervisão – composta por dois membros do sector de Ordenamento do território, um membro da Administração Local, outro do Ministério das Obras Públicas e Habitação, do Ministério da Agricultura, do Governo Provincial e do Governo Distrital – assegurar o cumprimento da lei, nomeadamente, acompanhar e apresentar recomendações metodológicas, emitir parecer técnico sobre o plano e elaborar relatórios de monitoria e avaliação (artigos 6º e 7º). Nas reuniões promovidas por esta Comissão, prevê-se ainda a participação de cinco representantes da população afetada, um representante da sociedade civil, três líderes

---

<sup>22</sup> Atividade económica é aqui definida como “qualquer acção, projecto ou empreendimento, de iniciativa pública ou privada, relacionada com utilização ou exploração de componentes ambientais, aplicação de tecnologias ou processos produtivos, planos, programas, actos legislativos ou regulamentares que afecta ou pode afectar o território” (artigo 1º, alínea a)).

comunitários e dois representantes do sector privado, com vista a mobilizar e sensibilizar a população sobre o reassentamento, consciencializar sobre os direitos e obrigações resultantes do processo e comunicar às autoridades competentes sobre qualquer ilegalidade ou irregularidade detetada (artigo 8º). Por fim, é da competência da administração local sensibilizar os seus órgãos para a implementação do programa de reassentamento e fiscalizar e monitorar o andamento do processo, enquanto o sector de Obras Públicas e Habitação fica responsável por orientar e acompanhar a implantação e desenvolvimento das infraestruturas e a construção de edifícios públicos, bem como aprovar os padrões de construção das habitações previstas (artigo 12º, nº 2 e nº 3).

Vários estudos sobre o reassentamento em diferentes contextos descrevem-no como um processo geralmente crítico e complexo (ver CERNEA, 1999; WET, 2006; MODI, 2009; MARTHUR, 2013), embora, do ponto de vista legal, ele se resuma a uma sequência de procedimentos, tidos como boas práticas. De forma indiferenciada, o Regulamento dedicado ao reassentamento determina, para além do cumprimento de um conjunto de princípios e direitos gerais, a atribuição de uma parcela regularizada e infraestruturada e de uma habitação tipo III, como referimos anteriormente, bem como a construção de um alargado leque de equipamentos, predefinindo um modelo de intervenção distante das necessidades, vontades e capacidades reais de grande parte dos reassentamentos que têm lugar em Maputo. Nas palavras de alguns entrevistados, este modelo “é quase inaplicável” e “nem o próprio Estado está a conseguir aplicar aquilo que aprovou” (detentor de um alto cargo público, 2013), requer um “investimento muito grande, que o governo não tem, nem se interessa em buscar esse esforço” (investigador, 2013).

Na prática, à semelhança do que identificámos no momento de expropriação e indemnização, o processo de reassentamento depende geralmente de quem o conduz e do que o motiva. No caso dos processos conduzidos pelo Conselho Municipal de Maputo (CMM), em articulação com os distritos municipais e as estruturas locais, permanece a diferença entre os que decorrem da (re)construção de eixos viários estruturantes e de megaprojetos e os que resultam das cheias: nos primeiros têm sido atribuídas parcelas de 450m<sup>2</sup> (15x30) com título de direito de uso e aproveitamento da terra (DUAT), nem sempre infraestruturadas; nos segundos parcelas de 300m<sup>2</sup> (15x20), em alguns casos sem título de DUAT nem infraestruturas básicas (água, saneamento e eletricidade).<sup>23</sup> Já os processos conduzidos pela Administração Nacional de Estradas

---

<sup>23</sup> Referimo-nos aqui aos reassentamentos realizados nos últimos anos, não aos decorrentes das cheias de 2000, que, como descreve Melo (2015: 235-236), assumem características distintas.

(ANE) ou por empresas privadas têm implicado geralmente a atribuição, não só de uma parcela infraestruturada, de dimensões variáveis e com título de DUAT, como também de uma habitação com os 70m<sup>2</sup> previstos na lei, de dimensão similar à construção expropriada ou adaptada às necessidades de cada família. Outra grande diferença acaba por residir no acompanhamento e monitoria do processo, a que, segundo alguns técnicos entrevistados, o CMM não tem dado importância – *“há falta de controlo”* (2013) –, ao contrário da ANE, por exemplo, que procura assegurar o cumprimento do acordo estabelecido após a expropriação – *“todas as pessoas que a ANE inquiriu construíram [...], quantificámos as casas deles e eles construíram casas todas em alvenaria”* (2013). Como descreve o secretário do Zimpeto, o qual, à semelhança de outros bairros a norte do município, tem sido palco de vários reassentamentos nos últimos anos, cada processo, dependendo da forma como é conduzido, das indemnizações ou compensações auferidas e da capacidade económica de cada família, desenha espaços com tipos de habitação distintos: no âmbito das cheias, *“algumas famílias ainda continuam em tendas”* e *“outras famílias já ergueram as suas casas [mas], falando mesmo a bom da verdade, não tem nenhuma casa concluída”*; enquanto no âmbito da (re)construção de eixos viários estruturantes e de megaprojetos, *“pelo menos todos conseguem fazer a casa, pode faltar isto ou aquilo [...], mas a questão de levantar a casa, aí sim, [conseguem]”* (entrevista, 2013). Embora diversos, todos os espaços de reassentamento, localizam-se longe do centro da cidade, tendem a ser mono-funcionais e a implicar, como mostra Raimundo [et al.] (2012: 58), o uso diário de um ou mais transportes coletivos até à escola, à unidade de saúde ou ao trabalho, o que, para além do tempo, consome uma parte significativa do rendimento familiar.

Apesar de serem constituídas Comissões de Acompanhamento, responsáveis por assegurar o cumprimento da lei, a maioria dos reassentamentos realizados está, como vimos, longe de se enquadrar no modelo por ela predefinido. Por um lado, as indemnizações não correspondem ao que legalmente se determinou como “justas”, o acesso a infraestruturas e equipamentos básicos nos locais de reassentamento nem sempre está assegurado e, alguns deles, como o Chiahango, não possuem as características ambientais mínimas previstas, nomeadamente no que se refere ao nível freático, à permeabilidade do solo e à drenagem das águas pluviais. Por outro lado, os momentos de participação e informação nestes processos tendem a ser pontuais ou mesmo inexistentes. Como refere um técnico municipal entrevistado, os talhões ou parcelas são atribuídos intencionalmente de forma aleatória – *“faz-se uma lista e vamos atirando aleatoriamente, não tem escolha”* (2013) –, sem qualquer envolvimento ou consulta prévia, destruindo as relações de

vizinhança e solidariedade construídas, muitas vezes, ao longo de várias décadas. Embora algumas pessoas consigam em seu benefício alterar as condições que lhe são impostas, recorrendo à corrupção, ao clientelismo ou à dinâmica de mercado, a natureza destes processos torna-os, mais do involuntários, forçados. Nas palavras de um técnico entrevistado (2013), “ninguém fica satisfeito de sair de onde viveu dez, quinze ou trinta anos”, “vai, sim, porque foi dito para ir, mas sente-se bem onde está há mais tempo”.

## CONCLUSÃO

A análise da legislação vigente à luz dos bairros pericentrais autoproduzidos de Maputo contraria a ideia de segurança de ocupação tantas vezes associada ao contexto moçambicano, sobretudo devido à Lei de Terras de 1997, tida como uma das mais progressistas ao nível do continente africano (ver, p. ex., UNITED NATIONS, 2005: 14-15, 2008: 17; USAID, 2007: v; GERMAN, SCHONEVELD e MWANGI, 2011: 13; SMITH e NAYLOR, 2014: 218). Uma leitura mais aprofundada do atual quadro legal revela que, tanto as leis, decretos e normas que o compõem, como as práticas, assentam em várias contradições e ambiguidades, particularmente evidentes quando estão em causa espaços estratégicos do ponto de vista do mercado, mas ocupados por comunidades locais, como é o caso do nosso objeto de estudo. Como alude Maricato (2013 [2000]: 161), não só a lei de mercado tende aqui a ser mais efetiva que a norma legal, como a própria legislação, no caso de Moçambique, abre brechas e cria exceções que conduzem ao livre arbítrio, como por exemplo:

1. Reconhece os direitos consuetudinários, mas, simultaneamente, exige que as ocupações respeitem os planos de ordenamento, que, nalguns casos, como os de Maxaquene A e Polana Caniço A, assentam na sua *tábula rasa*;
2. Apresenta a participação das comunidades locais como um dos princípios fundamentais da atual política de ordenamento, mas limita-a à consulta e ao acesso à informação, não garantindo a incorporação das opiniões ou sugestões apresentadas, o que permite, na prática, que o poder de decisão recaia exclusivamente sobre o Estado e/ou sobre os agentes que encomendam ou financiam os instrumentos de ordenamento;
3. Considera a terra um “direito de todo o povo moçambicano” mas facilita e generaliza o recurso à expropriação por *interesse público*, determinada pelo Estado e de carácter

irrevogável, viabilizando a *tábua rasa* de um bairro inteiro, se necessário, por o tecido preexistente desrespeitar determinado plano para ele proposto.

Simultaneamente, como destaca Nordine (2006: 216-217), a dispersão da informação relativa à garantia e proteção de acesso à terra por vários instrumentos legais contribui para que grande parte dos ocupantes de boa-fé há mais de dez anos desconheça os seus direitos, beneficiando, em contrapartida, uma elite política e económica mais informada e preparada para responder a possíveis situações de conflito e salvaguardar os seus interesses. Face ao aumento da dinâmica de mercado e à crescente comercialização de talhões e construções, negada por lei, este desconhecimento fragiliza ou retira, por um lado, poder negocial ao ocupante, que tende a equacionar apenas o direito à negociação e à indemnização, não a possibilidade de permanecer no lugar; e, por outro, alimenta a percepção e incorporação de direitos e deveres contrários aos legalmente previstos, como a negação do direito de uso e aproveitamento da terra por ausência de título. Como sublinhámos, a insegurança de ocupação ao nível dos bairros pericentrais autoproduzidos é ainda motivada: pelo regime de propriedade estatal instaurado, num contexto marcado por uma forte aliança entre o Estado e o capital; pelos planos de ordenamento assentes na *tábua rasa* do tecido existente e direcionados para os interesses de mercado; e pela valorização fundiária dos espaços próximos a importantes eixos viários e/ou da linha da costa, na sequência de ações de renovação conduzidas pelo Estado e/ou por promotores e investidores privados.

O crescente sentimento de insegurança de ocupação, bem como a forma como têm vindo a ser conduzidos os processos de expropriação e reassentamento, geralmente distantes do modelo de intervenção previsto na lei, motivam a deslocação dos moradores dos bairros pericentrais para uma periferia distante. A atribuição de títulos de DUAT nos bairros de reassentamento, dada a importância que lhes é atribuída, pode funcionar como um instrumento de mediação política e controlo social por parte do Estado, que desta forma consegue: fixar os grupos de menores recursos em lugares menos valorizados do ponto de vista do mercado, quebrar as relações de vizinhança e entajada pela forma aleatória como atribui os talhões e conduz os processos, mas também disseminar a lógica da propriedade privada individual sobre a terra. Por sua vez, o subsequente aumento da comercialização de talhões e construções nos bairros pericentrais, reconhecida pelas respetivas estruturas locais, reitera a existência de uma aliança ou a subordinação dos interesses públicos aos interesses económicos de investidores nacionais e estrangeiros e a intenção de entregar estes espaços estratégicos nas mãos do mercado, sem lugar para os grupos de menores recursos. Sendo a terra propriedade do Estado, o acesso à terra e a um

título de DUAT dependem cada vez mais do poder político e económico dos indivíduos ou grupos sociais em causa, bem como do recurso a práticas de corrupção e clientelismo.

Como refere Herrera (2005: 171), para lá das margens da legalidade, dá-se o que o autor define como um fenómeno único e interativo – simultaneamente legal e ilegal ou regular e irregular –, marcado por um permanente intercâmbio entre o direito e a anomia, promovido pelo próprio Estado, que determina as normas, mas é o primeiro a não as respeitar ou subverter, como por exemplo:

1. Chama a si o dever de promover, orientar, coordenar e monitorar o ordenamento do território, sendo da responsabilidade específica das autarquias elaborar e aprovar os programas, planos e projetos relativos ao município que superintende, no entanto, a maioria dos instrumentos de ordenamento podem ser considerados legalmente inválidos ou de natureza não vinculativa por não estarem publicados em Boletim da República;
2. Nega o título de DUAT à maioria dos moradores dos bairros pericentrais e, simultaneamente, promove a sua atribuição nos bairros mais periféricos, muitas vezes sem o nível de urbanização legalmente pré-requerido;
3. Determina, no âmbito dos reassentamentos, um vasto conjunto de princípios e direitos gerais a considerar, contudo, os reassentamentos conduzidos pelo Estado ou, mais especificamente, pelo Conselho Municipal de Maputo são os que mais se distanciam do modelo predefinido, estando as indemnizações atribuídas muito aquém do que se estabelece como “justas”.

Graças ao incumprimento ou à qualidade ambivalente das normas sociais e jurídicas estabelecidas, mas também ao papel assumido pelo Estado, verificamos que os poderes e interesses dominantes revelam uma grande capacidade de adaptação e superação em relação a possíveis condicionalismos ou entraves à sua ação, como o reconhecimento e salvaguarda dos direitos costumeiros. Retomando as dimensões de análise consideradas, verificamos, por um lado, que, não só a legislação urbanística é passível de conflitos de interpretação e contradições, como acaba por beneficiar sobretudo os interesses e práticas dominantes; e, por outro, que, à semelhança de tantos outros contextos, a ilegalidade não constitui uma exceção, mas antes a regra, sendo o processo de produção da lei um fator determinante dessa mesma ilegalidade por se distanciar das práticas e necessidades reais. Por fim, ressaltamos ainda a percepção deturpada dos direitos e deveres consagrados na lei, que, aliada ao desconhecimento sobre a mesma, tende, uma

vez mais, a favorecer o controlo e dominação dos processos de intervenção e transformação do espaço por parte de uma elite política e económica.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVSI. **Projeto de Cooperação Técnica Trilateral, Apoio à Requalificação do Bairro de Chamanculo C. Diagnóstico socioeconómico da comunidade de Chamanculo C.** Maputo: AVSI, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Cooperação Técnica Trilateral, Apoio à Requalificação do Bairro de Chamanculo C. Anexo I – Mobilização da comunidade.** Maputo: AVSI, 2013b.

AZUELA, Antonio. **La ciudad la propiedad privada y el derecho.** México: El Colegio de México, 1989.

BOUCHER, Steve; ROSE, Laurel; ROTH, Michael. **Legal Uncertainty and Land Disputes in the Peri-Urban Areas of Mozambique: Land Markets in Transition.** Madison: University of Wisconsin-Madison, 1995.

BREDENOORD, Jan; LINDERT, Paul; SMETS, Peer. Equal access to shelter: Coping with the urban crisis by supporting self-help housing. **Habitat International.** vol. 34, p. 274-277, 2010.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Neoliberalism and the urban condition. **City.** vol. 9, nº 1, p. 101-107, 2005.

CAHEN, Michel. **Mozambique, lá révolution implosée: études sur 12 ans d'indépendance (1975-1987).** Paris: L'Harmattan, 1987.

\_\_\_\_\_. Em Moçambique só há partidos de direita: uma entrevista a Michel Cahen, realizada por Victor Miguel Castillo de Macedo e Joaquim Maloa. **Plural, Revista do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da USP.** vol. 20, n.1, p. 155-174, 2013.

CANAL DE MOÇAMBIQUE [redação do]. No bairro da Costa do Sol, cidade de Maputo, disputa de terras envolve funcionários superiores do município. **Canal de Moçambique.** (04 de maio de 2014).

CARRILHO, João. Poderá, o arrendamento, contribuir para a alocação eficiente de terras em Moçambique? In SERRA, Carlos e CARRILHO, João (coords.) – **Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique.** Maputo: Escolar Editora, p. 169-183, 2013.

CERNEA, Michael (ed.). **The Economics of Involuntary Resettlement: Questions and Challenges.** Washington: World Bank, 1999.

CERNEA, Michael. IRR: An Operational Risks Reduction Model for Population Resettlement. **Journal of Water, Energy and Environment.** vol. 1, nº 1, p. 25-59, 2007.

CHIZIANE, Eduardo. Os títulos de DUAT nas zonas urbanas em Moçambique. In SERRA, Carlos e CARRILHO, João (coords.). **Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique.** Maputo: Escolar Editora, p. 186-198, 2013.

CLARK, Eric. The order and simplicity of gentrification – a political challenge. In Atkinson, Rowland e Bridge, Gary (eds.) – **Gentrification in a Global Context. The new urban colonialism**. London/New York: Routledge, p. 261-269, 2005.

CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO. **Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo (PEUMM). Introdução ao PEUMM, suas razões e filosofia**. Maputo: Conselho Municipal de Maputo, 2008a.

\_\_\_\_\_. **Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo (PEUMM). Análise da Situação Actual**. Maputo: Conselho Municipal de Maputo, 2008b.

\_\_\_\_\_. **Plano de Estrutura Urbana do Município de Maputo (PEUMM). Relatório de Fundamentação das Opções do PEUMM**. Maputo: Conselho Municipal de Maputo, 2008c.

\_\_\_\_\_. **Quadro da Política de Reassentamento: sumário executivo**. Maputo: Conselho Municipal de Maputo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Programa de Desenvolvimento Municipal de Maputo II: Estratégia de Expansão da Rede Viária: A contribuição do PROMAPUTO II**. Maputo: Conselho Municipal de Maputo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Plano Parcial de Urbanização de Polana Caniço A e B**. Maputo: Conselho Municipal de Maputo, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Requalificação dos Bairros de Polana Caniço A e B. Relatório IV. Versão final do Plano Parcial de Urbanização, Fundamentação da proposta**. Maputo: Conselho Municipal de Maputo, 2015b.

COSTA, Aana Bénard Da; BIZA, Adriano. **Understanding ‘Home Space’ in the African city: ethnographic Report**. Copenhaga: The Royal Danish Academy of Fine Arts, School of Architecture, 2012.

DAVIS, Mike. **Planet of slums**. London/New York: Verso, 2006.

DE SOTO, Hernando. **The mystery of capital: why capitalismo triumph in the West and fails everywhere else**. New York: Basic Books, 2000.

EMDEN, Christian; MIDGLEY, David (eds.). **Beyond Harbermas: Democracy, Knowledge and the Public Sphere**. New York: Berghahan Books, 2013.

FERNANDES, Edésio – Cidade Legal X Ilegal. In VALENÇA, Márcio (org.) – **Cidade (I)legal**. Rio de Janeiro: Mauad X, p. 22-41, 2008.

\_\_\_\_\_. The influence of de Soto’s the Mistery of Capital. **Lincoln Institute of Land Policy. Land Lines Article**. vol. 14, n.1, p. 5-8, 2002.

FRANCISCO, António. Por uma Nova Constituição Económica em Moçambique. In SERRA, Carlos e CARRILHO, João (coords.). **Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique**. Maputo: Escolar Editora, p. 75-127, 2013.

FRANCISCO, António; PAULO, Margarida. **Impacto da Economia Informal na Protecção Social, Pobreza e Exclusão: A Dimensão Oculta da Informalidade em Moçambique**. Maputo: Cruzeiro Sul e Centro de Estudos Africanos, 2006.

GERMAN, Laura; SCHONEVELD, George; MWANGI, Esther. **Contemporary processes of large-scale land acquisition by investors. Case studies from sub-Saharan Africa**. Bogor Barat: Center for International Forestry Research, 2011.

HABERMAS, Jurgen. **The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Bourgeois Society**. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 1991. Trad. por T. Burger do original em alemão de 1962.

\_\_\_\_\_. **Legitimation Crisis**. Cambridge: Polity Press, 2007. Trad. por T. McCarthy do original em alemão de 1973.

HABITAT INTERNATIONAL COALITION-HOUSING AND LAND RIGHTS NETWORK (HIC-HLRN). **Struggling against Impunity: The Annual Report of Findings from the HIC-HLRN Violation Database**. Gisé: HIC-HLRN, 2012.

HARDT, Michael; NEGRI, Antonio. **Commonwealth**. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2009.

HARVEY, David. **Seventeen Contradictions and the End of Capitalism**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

HERRERA, Elias. À margem das normas urbanas na periferia: Cidade do México e Lisboa. In Conferência, Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, 2015, 25 Novembro.

JENKINS, Paul. **Mercados de terras urbanas no Moçambique pós-socialismo, Seu impacto sobre a população vulnerável: alternativas para melhorar o acesso à terra e o processo de desenvolvimento urbano**. Edimburgo/Maputo: Centre for Environment & Human Settlements, Edinburg College/ Centro de Estudos e Desenvolvimento do Habitat, da Faculdade de Arquitetura e Planeamento Físico da Universidade Eduardo Mondlane, 2001.

JORGE, Sílvia. The Re-Emergence of Urban Renewal in Maputo: Importance and Scale of the Phenomenon in the Neoliberal Context. In Silva, Carlos (ed.) – **Urban Planning in Lusophone African Countries**. Farnham: Ashgate, p. 203-213, 2015.

LEFEBVRE, Henry. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Ediciones Península, 1978. Trad. por J. Fornas do original em francês de 1970.

LOMUSCIO, Mina; VENIER, Maria; VIEZZOLI, Maura. **Disability, International Cooperation and Development, The Experience of the Italian Cooperation 2000-2008**. Washington: Cooperazione Italiana and The World Bank, 2010.

MANSURI, Ghazala; RAO, Vijayendra. **Localizing Development: Does Participation Work?**. Washington: The World Bank, 2013.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In ARANTES, Otilia,; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia – **A cidade do pensamento único, Desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2013 [1ª ed. 2000].

MARTHUR, Hari. **Displacement and Resettlement in India: The human cost of development**. New York: Routledge, 2013.

MELO, Vanessa. **A produção recente de periferias urbanas africanas. Discursos, práticas e configuração espacial: Maputo versus Luanda e Joanesburgo.** Tese de doutoramento em Urbanismo. Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, 2015.

MODI, Renu. **Beyond Relocation: The Imperative of Sustainable Resettlement.** London: Sage, 2009.

MOSCA, João; SELEMANE, Tomás. **El dorado Tete: os megaprojectos de mineração.** Maputo: Centro de Integridade Pública, 2011.

MOSCA, João; SELEMANE, Tomás. Mega-projectos no meio rural, desenvolvimento do território e pobreza: o caso de Tete. In BRITO, Luís; CASTEL-BRANCO, Carlos; CHICHAVA, Sérgio; FRANCISCO, António (orgs.). **Desafios para Moçambique 2012.** Maputo: Instituto de Estudos Sociais e Económicos, p. 231-255, 2012.

MOSSE, Marcelo; MATUSSE, Sandra. **Gestão do Solo Urbano e Corrupção em Moçambique: As práticas corruptivas nas cidades de Maputo e Matola.** Maputo: Centro de Integridade Pública, 2009.

NEGRÃO, José. **Mercado de Terras Urbanas em Moçambique.** Maputo: Alcance, 2011.

NORDINE, Ássma. Meios de Defesa do Direito de Uso e Aproveitamento da Terra. In FARIA, Maria; JEQUE, Nelson (coords.) – **Direito de Uso e Aproveitamento da Terra.** Maputo: Universidade Eduardo Mondlane, Faculdade de Direito Pró-Ambiente, p. 213-274, 2006.

NOTÍCIAS [redação do]. Parcelados e vendidos por nativos: Município recupera terrenos no Chihango. **Notícias.** (06 de março de 2015).

PEDRO, Joana. **Reassentamentos forçados: dos impactes às oportunidades.** Dissertação de mestrado em Desenvolvimento, Diversidades Locais e Desafios Mundiais. Lisboa: Instituto Universitário de Lisboa – ISCTE-IUL, 2011.

PEREIRA, João; NHANALE, Ernesto. **As eleições gerais de 2014 em Moçambique: Análise de questões fundamentais.** Joanesburgo: Open Society, 2014.

RAIMUNDO, Inês; ARAÚJO, Manuel; LOPES, Luísa; CEITA, Dinasalda; HASINE, Rogers. Impactos da construção da Av. Joaquim Chissano na população. In SAIDE, Alda (*et al.*) – **Reassentamento Populacional, Governação Autárquica, Trabalho Migratório e Relações Internacionais entre Moçambique e o Malawi.** Maputo: Publifix, p. 17-60, 2012.

RAPOSO, Isabel; SALVADOR, Cristina. *Há diferença: ali é cidade, aqui é subúrbio*, urbanidade dos bairros, tipos e estratégias de habitação em Luanda e Maputo. In OPPEENHEIMER, Jochen e RAPOSO, Isabel (coords.) – **Subúrbios de Luanda e Maputo.** Lisboa: Edições Colibri, p. 104-138, 2007.

REPÚBLICA POPULAR DE MOÇAMBIQUE. **Constituição da República Popular de Moçambique.** Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1975.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República de Moçambique.** Maputo: Imprensa Nacional de Moçambique, 1990.

\_\_\_\_\_**Política Nacional de Terras. Resolução nº 10/1995.** Maputo: Boletim da República nº 9, I Série, 17 de outubro de 1995.

\_\_\_\_\_**Lei de Terras. Decreto-lei nº 19/1997.** Maputo: Boletim da República nº 40, I Série, 7 de outubro de 1997.

\_\_\_\_\_**Regulamento da Lei de Terras. Decreto nº 66/1998.** Maputo: Boletim da República nº 48, I Série, 8 de dezembro de 1998.

\_\_\_\_\_**Anexo Técnico ao Regulamento da Lei de Terras. Diploma Ministerial nº 29-A/2000.** Maputo: Boletim da República nº 11, I Série, 17 de março de 2000.

\_\_\_\_\_**Constituição da República de Moçambique.** Maputo: Boletim da República nº 51, I Série, 22 de dezembro de 2004.

\_\_\_\_\_**Regulamento do Solo Urbano. Decreto nº 60/2006.** Maputo: Boletim da república nº 51, I Série, 26 de dezembro de 2006.

\_\_\_\_\_**Política Nacional de Ordenamento do Território. Decreto nº 18/2007.** Maputo: Boletim da República nº 22, I Série, 30 de maio de 2007.

\_\_\_\_\_**Lei de Ordenamento do Território. Lei nº 19/2007.** Maputo: Boletim da República nº 29, I Série, 18 de julho de 2007.

\_\_\_\_\_**Regulamento da Lei de Ordenamento do Território. Decreto nº 23/2008.** Maputo: Boletim da República nº 26, I Série, 1 de julho de 2008.

\_\_\_\_\_**Directiva sobre o Processo de Expropriação para efeitos de Ordenamento Territorial. Diploma Ministerial nº 181/2010.** Maputo: Boletim da República nº 44, I Série, 3 de novembro de 2010.

\_\_\_\_\_**Lei nº 15/2011.** Maputo: Boletim da República nº 32, I Série, 10 de agosto de 2011.

\_\_\_\_\_**Regulamento sobre o Processo de Reassentamento Resultante de Actividades Económicas. Decreto nº 31/2012.** Maputo: Boletim da República nº 32, I Série, 8 de agosto de 2012.

\_\_\_\_\_**Regulamento da Lei sobre Parcerias Público-Privadas, Projectos de Grande Dimensão e Concessões Empresariais. Lei nº 16/2012.** Maputo: Boletim da República nº 27, I Série, 4 de junho de 2012.

\_\_\_\_\_**Regulamento do Plano Geral de Urbanização do Distrito Municipal da Katembe.** Maputo: Boletim da República nº 24, III Série, 25 de março de 2015.

RÉRAT, Patrick; SODERSTROM, Ola; BESSON, Roger; PIGUET, Étienne. – Une gentrification emergente et diversifiée: le cas des villes suisses. **Espaces et sociétés**, n.132-133, p. 39-52, 2008.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos Lugares. A colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

SMITH, Whitney; NAYLOR, Rosamond. Land Institutions and Food Security in Sub-Saharan Africa. In NAYLOR, Rosamond (ed.) – **The Evolving Sphere of Food Security.** New York: Oxford University Press, p. 2012-237, 2014.

SERRA, Carlos; CARRILHO, João (coords.). **Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique.** Maputo: Escolar Editora, 2013.

SERRA, Carlos. Transmissibilidade dos direitos de uso e aproveitamento da terra em Moçambique. In SERRA, C. e CARRILHO, J. (coords.) – **Dinâmica da Ocupação e do Uso da Terra em Moçambique.** Maputo: Escolar Editora, p. 51-73, 2013.

SMITH, Neil. Gentrification and the Rent Gap. **Annals of the Association of American Geographers.** vol. 77, n.3, p. 462-478, 1987.

\_\_\_\_\_**The New Urban Frontier: Gentrification and the revanchist city.** London: Routledge, 1996.

SOUZA, Marcelo. **A prisão e a ágora: Reflexões sobre a democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010 [1ª ed. 2001].

TANNER, Christopher. Land rights and enclosures: implementing the Mozambican Land Law in practice. In ANSEEUW, Ward e ALDEN, Chris (ed.) – **The struggle over land in Africa: conflicts, politics & change**. Cape Town: HSRC Press, p. 105-130, 2010.

UNITED NATIONS, HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME (UN-Habitat). **Mozambique: Law, Land Tenure and Gender Review: Southern Africa**. Nairobi: Earthscan, 2005.

UNITED STATES AGENCY INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). **Land Use Rights for Commercial Activities in Mozambique**. Washington: USAID, 2007.

VIEGAS, Sílvia. **Luanda, Cidade (im)previsível? Governação e transformação urbana e habitacional: paradigmas de intervenção e resistências no novo milénio**. Tese de doutoramento em Arquitectura. Lisboa: Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa, 2015.

WET, Chris (ed.). **Development-induced Displacement: Problems, Policies and People**. New York: Berghahn Books, 2006.

WIT, Paul; NORFOLK, Simon. **Reconhecer Direitos sobre os Recursos Naturais em Moçambique**. Washington: Rights Resources, 2010.

WORLD BANK. **Involuntary Resettlement The Large Dam Experience**. Washington: World Bank, 2000.

*Trabalho enviado em 14 de outubro de 2016.*

*Aceito em 21 de outubro de 2016.*