



Ministério da Educação – Brasil
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri – UFVJM
Minas Gerais – Brasil
Revista Vozes dos Vales: Publicações Acadêmicas
Reg.: 120.2.095 – 2011 – UFVJM
ISSN: 2238-6424
QUALIS/CAPES – LATINDEX
Nº. 06 – Ano III – 10/2014
<http://www.ufvjm.edu.br/vozes>

Ordenamento territorial e planificação estratégica no âmbito local: os sistemas de gestão do território

Rui Francisco Sicola

Doutorando em Território, Riscos e Políticas Públicas pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra - Portugal

Docente na Universidade Pedagógica de Moçambique

<https://www.dropbox.com/s/4jb0g6zxls6rb31/Curriculo%20Lattes.pdf?dl=0>

Email: sicola70@yahoo.com.br / rsicola@up.ac.mz

Resumo: Este artigo versa sobre uma investigação no âmbito do Ordenamento do Território partindo do princípio de que, a identificação, a caracterização e a avaliação metódica dos riscos que condicionam a segurança das comunidades são passos fundamentais no adequado desenvolvimento dos procedimentos de planeamento de emergência e de ordenamento do território. Este, Procura discutir os Planos de Ordenamento de Território de Moçambique numa perspectiva do enquadramento da questão multiescalar dos riscos, principalmente o *disaster*. Com base numa metodologia exploratória, foi possível comparar os sistemas de gestão do território de dois países, Portugal e Moçambique no que concerne a planificação estratégica, chegando a concluir que as políticas governamentais de Moçambique em matéria de riscos baseiam-se numa actuação preventiva, no âmbito tanto da protecção civil como do ordenamento do território e que efectivamente, a conjugação de acções nestes dois domínios é determinante para uma estratégia preventiva eficaz, na medida em que promove a necessária interacção positiva entre a ocupação humana e as condições físicas do território, minimizando, *a priori*, as situações de risco.

Palavras-chave: Instrumentos. Sistema. Planeamento. Ordenamento.

Introdução

Este ensaio remete-nos a uma investigação no âmbito do Ordenamento do Território procurando discutir os Planos de Ordenamento de Território de Moçambique numa perspectiva do enquadramento da questão multiescalar dos riscos, principalmente os riscos de *disaster*. Partindo do princípio de que, a identificação, a caracterização e a avaliação metódica dos riscos naturais, que condicionam a segurança das comunidades são passos fundamentais no adequado desenvolvimento dos procedimentos de planeamento de emergência e de ordenamento do território.

Em Moçambique, durante a precipitação que se regista nos meses de Janeiro e Fevereiro e associado as descargas das barragens a montante, como é frequente, as zonas de risco continuam sendo afectadas, havendo famílias relutantes, que após resgate ou saída para os locais seguros, tornam a voltar as zonas de risco, o que faz com que haja uma situação cíclica de resgate e de reassentamento “temporário” das populações, pois esse processo verifica-se sempre que se entra na época chuvosa, o que levou o governo a implementar novas estratégias de apoio social através de construção de habitação nas zonas de reassentamento, permanecendo mesmo assim a vulnerabilidade social destas populações, cujos contornos e gravidade ainda são menos clarificados.

Assim, suscitamos algumas questões tais como: Quais são os instrumentos de planeamento e ordenamento do território de Moçambique? Qual é a abordagem desses instrumentos de planeamento e de ordenamento do território em relação as diferentes escalas do risco?

Com uma preocupação centrada na promoção de uma cada vez maior qualidade de vida das populações, as políticas governamentais em matéria de riscos baseiam-se numa actuação preventiva, no âmbito tanto da protecção civil como do ordenamento do território. Efectivamente, a conjugação de acções nestes dois domínios é determinante para uma estratégia preventiva eficaz, na medida em que promove a necessária

interacção positiva entre a ocupação humana e as condições físicas do território, minimizando, *a priori*, as situações de risco.

É este objectivo que presidi à decisão de elaboração deste ensaio sobre a análise dos principais instrumentos do Planeamento e Ordenamento do Território. Pretende-se assim, em 2 capítulos, através de uma metodologia exploratória descritiva mostrar como se encontra enquadrado nos planos de ordenamento do território a problemática do risco em diferentes escalas, e a análise do funcionamento dos diferentes sectores envolvidos na gestão do risco em Moçambique, com base nas reflexões enquadradas na actual política de Ordenamento do Território em Moçambique tendo como base a Lei nº 19/2007 de 18 de Julho e subsequente.

1. O estado de arte da legislação moçambicana no concernente aos Planos de Ordenamento do Território

O presente capítulo, faz uma breve reflexão sobre a situação do planeamento em Moçambique, tentando perceber o funcionamento dos instrumentos de gestão territorial em vigor no país, através de uma exploração e descrição das principais leis e decretos que incidem sobre o ordenamento do território em Moçambique. As leis serão em parte transcritas para demonstrar o enquadramento geopolítico e a dimensão física e territorial.

1.1 Os Sistemas de Planeamento em Moçambique

O actual sistema de planeamento moçambicano, procede do sistema de planeamento português. A Política de Ordenamento do Território de 2007, que conduz o ordenamento territorial do país, inspira-se na Lei de Bases da Política do Ordenamento do Território e do Urbanismo português de 1998.

Em Moçambique independente, o sistema de planeamento urbano e territorial teve início na década de oitenta, aquando da 1ª Reunião Nacional de Planeamento Urbano, em que foram definidos os tipos de intervenções prioritárias necessárias as 12 cidades existentes no país (As dez capitais provinciais mais as vilas de Nacala e Chócue).

(BATTINO, Liana, 2000)

O programa apoiado pelo Instituto Nacional de Planeamento Físico (INPF) constatou a necessidade da preparação, aprovação e implementação dos Planos Físicos e Planos de Intervenções Prioritárias, o ordenamento urbano, a capacitação humana, material e financeira dos órgãos locais responsáveis pela gestão urbana.

Sob a direcção do INPF previu-se a existência de três tipos de planos: os planos de intervenções prioritárias, o plano de estrutura e os planos parciais de urbanização. Foram elaborados guias de orientação para o uso dos terrenos urbanos bem como normas destinadas aos técnicos e profissionais designados de “guião metodológico para os técnicos médios de planeamento físico” cuja ênfase foi dado aos planos parciais de urbanização e as normas de uso de solo e infra-estruturas. Estes dois planos diferentes no tempo, no contexto e na escala (BATTINO, Liana, 2002).

Em Moçambique, com a independência a terra passou a pertencer ao Estado. O direito de uso e aproveitamento de terra (DUAT), constitui-se sobre a superfície do terreno delimitado e o espaço aéreo correspondente. A Lei de Terra de 2007, reafirmou os direitos dos residentes, concedendo a qualquer cidadão que tenha ocupado um pedaço próprio de terra durante dez anos o direito de continuar a ocupá-lo.

Este direito, de ocupação de boa-fé, tem vindo a ser reconhecido legalmente através da emissão de títulos permanentes de uso e aproveitamento de terra, embora este processo de concessão sofra vários problemas (falta de recursos técnicos e financeiros, burocracia, conflitos de interesse).

Em Moçambique é o conselho de ministros no programa quinquenal do governo quem estabelece a política de ordenamento do território (Lei de ordenamento do território, lei nº 19/2007 de 18 de Julho). A Política de Ordenamento do Território (resolução nº18/2007 de 30 de Maio) conduz o ordenamento territorial através de:

“... um conjunto de directivas que permitem ao governo por processo de concertação, integração e participação a todos os níveis, definir os objectivos gerais a que devem obedecer os instrumentos de ordenamento territorial, para alcançar uma melhor distribuição das actividades humanas no território, a preservação de zonas de reservas naturais e de estatuto especial e assegurar a sustentabilidade do desenvolvimento humano e o cumprimento dos tratados e acordos internacionais, no âmbito territorial. A política de ordenamento do território, considera o conhecimento da realidade física, geográfica, social, económica e cultural do país, em todos os seus aspectos, como base segura e objectiva, para definir as linhas mestras da actividade do ordenamento do território...”.

Em Moçambique, a Lei de Ordenamento do Território (Lei nº 19/2007 de 18 de Julho):

“...elabora, em conformidade com os princípios e objectivos gerais e específicos, o enquadramento jurídico da Política de Ordenamento do Território, e define no seu artigo 3º referente aos âmbitos, a aplicação a todo território nacional, regulando as relações entre os diversos níveis da administração pública, das relações desta com os sujeitos públicos e privados, representantes dos diferentes interesses económicos, sociais e culturais, incluindo as comunidades locais, para que se alcancem, como objectivos essenciais, o aproveitamento racional e sustentável dos recursos naturais, a preservação do equilíbrio ambiental, a promoção da coesão nacional, a valorização dos diversos potenciais de cada região, a promoção da qualidade de vida dos cidadãos, o equilíbrio entre a qualidade de vida nas zonas rurais e nas zonas urbanas, o melhoramento das condições de habitação, das infra-estruturas e dos sistemas urbanos, a segurança das populações vulneráveis a calamidades naturais ou provocadas...”(Ibidem).

Segundo a lei 19/2007, compete ao Estado e às autarquias locais, a promoção, orientação, coordenação e monitorização do ordenamento do território e cabe a estas últimas o estabelecimento dos programas, planos, projectos e o regime de uso do solo.

Ainda em Moçambique, o Decreto nº 23/2008, Regulamento da Lei de Planeamento Territorial, no seu *Artigo 7, Hierarquização e complementaridade*, estabelece a hierarquização dos planos, e institui a obrigatoriedade da elaboração de planos de nível Distrital e Municipal.

A nível nacional os planos são elaborados pelo Conselho de Ministros, a nível provincial são elaborados por iniciativa do Governo Provincial, a nível distrital são elaborados por iniciativa do Governo Distrital e a nível municipal são elaborados pelos técnicos municipais, ou instituições externas, mas mandatados e aprovados pelas assembleias municipais, sob proposta da administração e do presidente do município.

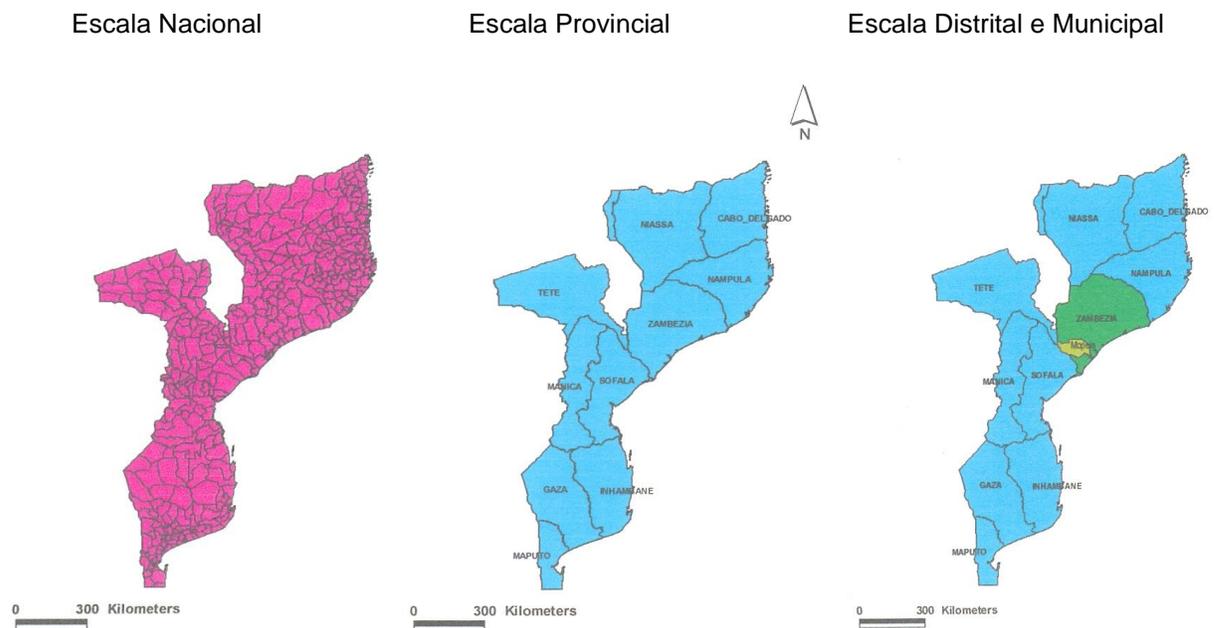
Em Moçambique as divisões administrativas são subdivididas hierarquicamente em províncias, distritos, postos administrativos e localidades, sendo que um conjunto de localidades, representam um posto administrativo e um conjunto destes perfaz um distrito, um conjunto de distritos perfaz uma Província, sendo o país constituído por 11 províncias, 139 distritos e 393 postos administrativos (INE, 2012).

A Lei de Ordenamento do Território (Lei 19/2007, de 18 de Julho) é o principal instrumento que rege o planeamento e o ordenamento do território em Moçambique.

Esta lei veio clarificar o sistema de planeamento Moçambicano e agregar um conjunto de leis anteriores tidas como relevantes para o processo de planeamento moçambicano: Lei de Terras nº19/97 de Outubro; Lei das Autarquias locais nº 2/97 de 18 de Fevereiro; Lei de Tutela Administrativa do Estado nº 7/97 de 31 de Maio; Lei de Finanças Autárquicas nº de 11/97 de 31 de Maio (Silva e Cabral, 1996).

Como anteriormente referido esta Lei é definida em quatro níveis: nacional, provincial e interprovincial, distrital e pelo municipal e que todo o Plano urbano elaborado por órgãos de poder local deve ter a colaboração dos organismos centrais e provinciais e estar integrado nas políticas nacionais e sectoriais.

Figura 1: As diferentes escalas em Moçambique



Fonte: Autor

2. Funcionamento dos Sistemas de Instrumentos do Planeamento do Território em Moçambique comparando a situação de Portugal

Este capítulo faz uma breve apresentação dos Sistemas de Instrumentos do Planeamento em Moçambique, fazendo um olhar cruzado ao sistema português, procurando perceber o seu funcionamento em diferentes escalas territoriais, bem como, mostra os diferentes níveis de intervenção envolvidos na gestão do risco em diferentes escalas, desde a Nacional, Provincial, Distrital e Municipal.

2.1 Os Instrumentos do Planeamento em Moçambique versus Portugal

Em Moçambique o sistema de gestão territorial é definido em 4 âmbitos (artigo 8, Lei nº19/2007):

- A nível nacional

O Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT), com correspondência ao PNPT, "...define e estabelece as perspectivas e as directrizes gerais que devem orientar o uso de todo o território nacional e as prioridades das intervenções à escala nacional e,

Os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT), que estabelecem os parâmetros e as condições de uso de zonas com continuidade espacial, ecológica ou económica de âmbito interprovincial...".

- A nível provincial

Os Planos Provinciais de Desenvolvimento Territorial (PPDT), de âmbito provincial e interprovincial (PIDT), que "...estabelecem a estrutura de organização espacial do território de uma ou mais províncias e definem as orientações, medidas e as acções necessárias ao desenvolvimento territorial assim como os princípios e critérios específicos para a ocupação e utilização do solo nas diferentes áreas, de acordo com as estratégias, normas e directrizes estabelecidas ao nível nacional...".

Existe uma correspondência entre o PPDT e o PROT, mas a legislação moçambicana, introduz já a este nível os planos interprovinciais e considera ainda um 3º nível, o dos planos distritais.

- A nível distrital

Os Planos Distritais de Uso da Terra (PD), de âmbito distrital e interdistrital, que estabelecem a estrutura da organização espacial do território de um ou mais distritos, com base na identificação de áreas para os usos preferenciais e definem as normas e regras a observar na ocupação e uso do solo e a utilização dos seus recursos naturais.

- A nível municipal há a considerar:

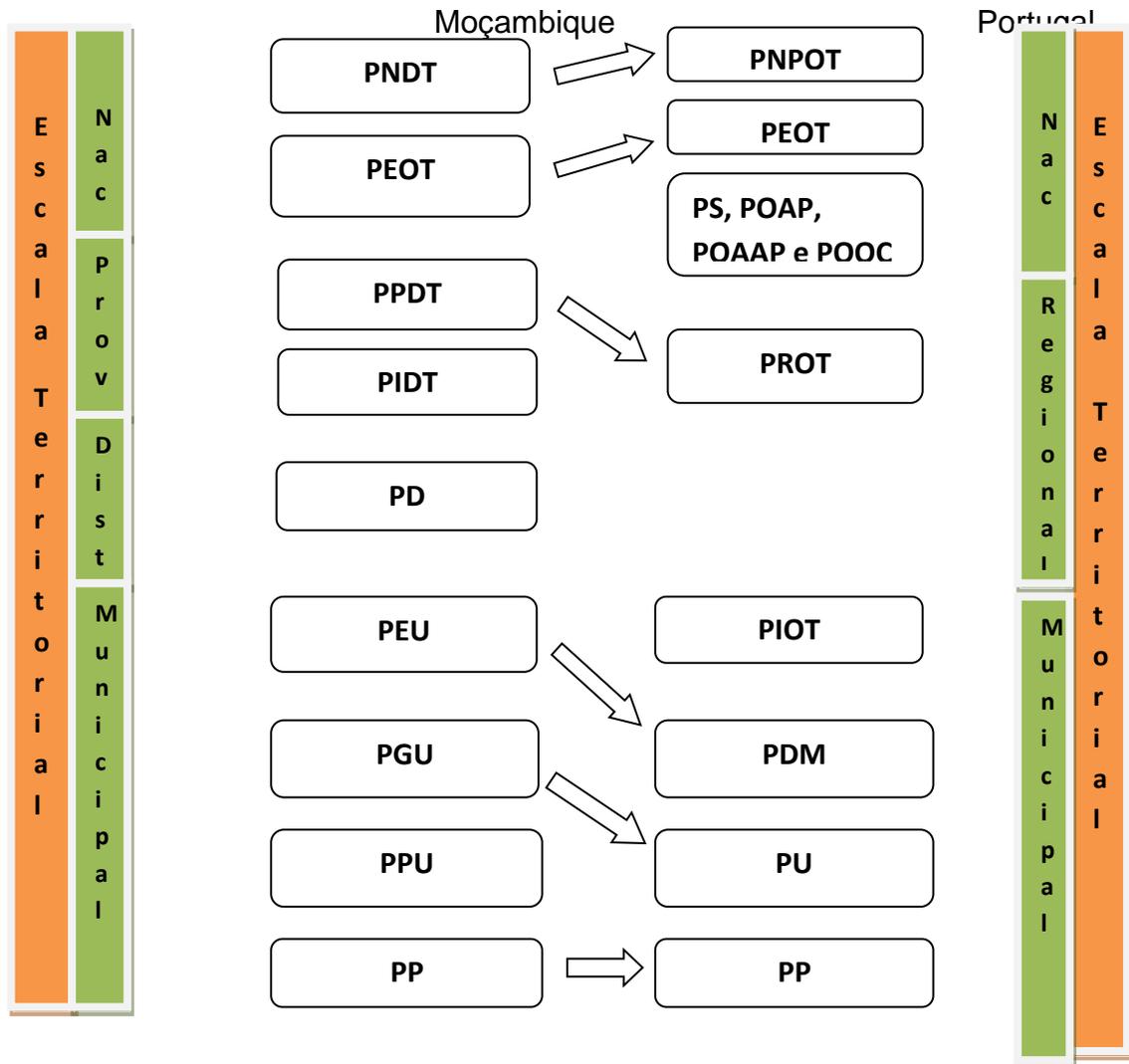
Os Planos de Estrutura Urbana (PE) - que estabelece a organização espacial da totalidade do território do município ou povoação, os parâmetros e as normas para a sua utilização, tendo em conta a ocupação actual, as infra-estruturas e os equipamentos sociais existentes e a implantar e a sua integração na estrutura espacial regional;

Os Planos Gerais de Urbanização (PGU) e Planos Parciais de Urbanização (PPU) - que determinam a estrutura e qualifica o solo urbano, tendo em consideração o equilíbrio entre os diversos usos e funções urbanas, definem as redes de transporte, comunicações, energia e saneamento, os equipamentos sociais, com especial atenção às zonas de ocupação espontânea como base sócio espacial para a elaboração do plano e;

Os Planos de Pormenor (PP), definem com pormenor a tipologia de ocupação de qualquer área específica do centro urbano, estabelecendo a concepção do espaço urbano dispondo sobre usos do solo e condições gerais de edificações, o traçado das vias de circulação, as características das redes de infra-estruturas e serviços, quer para novas áreas ou para áreas existentes caracterizando as fachadas dos edifícios e arranjos dos espaços livres...”(Decreto nº 23/2008 de 1 de Julho).

Relativamente ao sistema de funcionamento de Instrumentos português, abaixo mostra-se o esquema representativo a diferentes escalas territorial.

Esquema 1: Estrutura do Sistema de Instrumentos do Planeamento Moçambicano e Português



Fonte: Autor

Comparativamente ao sistema de funcionamento de Portugal, vê-se claramente a inexistência de inúmeros instrumentos de planeamento, principalmente a escala nacional tais como: os Planos Sectoriais com Incidência Territorial (PS), os Planos de Ordenamento de Áreas Protegidas (POAP), os Planos de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas (POAAP) e os Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC), havendo uma semelhança no Plano Nacional de Desenvolvimento do Território (PNDT)

e o Plano Nacional de Planeamento e Ordenamento do Território (PNPOT), assim como entre os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT) e os também Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT).

A escala provincial e distrital, que para Portugal é apenas regional, verifica-se a existência de três planos a nível de Moçambique para apenas um plano para Portugal e desses, somente os Planos Provinciais de Desenvolvimento Territorial (PPDT) se iguala aos Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), e isso se deve principalmente a maior dimensão do território moçambicano em relação a Portugal.

Por último, a escala municipal nota-se uma igualdade no número de instrumentos de planeamento territorial, havendo contudo uma equivalência em apenas três nomeadamente: os Planos de Estrutura Urbana (PEU) e os Planos Director e Municipal (PDM); o Plano Geral de Urbanização (PGU) e os Planos de Urbanização (PU); os Planos de Pormenor (PP) e os também Planos de Pormenor (PP), sendo que os Planos Parciais de Urbanização (PPU) e os Planos Intermunicipais de Ordenamento Territorial (PIOT) não encontram semelhanças.

2.2 Níveis de intervenção na gestão do risco em diferentes escalas

Em Moçambique, foi elaborado um plano de acção que resulta das contribuições dos diferentes planos anteriores e alimentado pelas estratégias e programas sectoriais, o qual define seis áreas prioritárias – educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infra-estruturas básicas, boa governação e gestão macro económica e financeira. No que se refere ao meio ambiente a estratégia, o plano traça cinco principais áreas de acção, nomeadamente:

- Melhoria dos regulamentos;
- Reforço da capacidade institucional de gestão ambiental ao nível local;
- Protecção ambiental;
- Inspeção ambiental e,
- Planeamento territorial

No referente à redução da vulnerabilidade aos desastres, o documento reconhece a necessidade de gestão dos desastres naturais e define como principal objectivo nesta área o fortalecimento da capacidade nacional para responder as desastres naturais e a elevação dos padrões dos sistemas nacionais de aviso prévio.

Uma análise do PARPA sugere pouca ênfase em questões ambientais e nas mudanças climáticas. Porém, existem estratégias e programas desenvolvidos pelo sector do ambiente que contribuem para a redução da vulnerabilidade através do seu efeito no fortalecimento dos meios de vida da população e no reforço da sua resiliência aos eventos climáticos extremos e outros choques.

A fraca ênfase do plano no meio ambiente e na gestão de desastres reflecte a falta de visibilidade e consciencialização sobre estas questões e mudanças climáticas, o que sublinha a necessidade de integração dos mecanismos de adaptação e mitigação numa perspectiva multisectorial do desenvolvimento, pois a mitigação dos desastres e a sustentabilidade ambiental devem estar em sintonia com as actividades de redução da pobreza.

A gestão dos riscos de desastres é promotiva através do fortalecimento dos mecanismos de coordenação e entre os vários actores envolvidos nas questões ambientais e gestão de desastres, tendo sido criado um grupo de trabalho intersectorial, que envolve o Ministério para Coordenação da Acção Ambiental (MICOA) e o Instituto Nacional de Gestão de Calamidades (INGC) que deve facilitar a coordenação da gestão dos riscos conjuntamente à Cruz Vermelha de Moçambique (CVM) e as Organizações Não Governamentais (ONG's), cabendo ao INGC ter um sistema definido de monitoria e avaliação, com indicadores claros que incorporem explicitamente a perspectiva da vulnerabilidade e do risco, onde maior atenção dever ser prestada ao nível local.

Segue-se uma descrição dos principais actores envolvidos em actividades de gestão de risco em Moçambique, das iniciativas, incluindo políticas e estratégias, e dos mecanismos de coordenação existentes.

2.2.1 Instituto Nacional de Gestão de Calamidades - INGC

No início dos anos 80, o Governo de Moçambique criou o Departamento de Prevenção e Combate às Calamidades Naturais (DPCCN), que foi liderado pelo Primeiro Ministro e que incluía diferentes ministérios. O DPCCN desempenhava um papel chave na distribuição de ajuda alimentar e na rede logística no país que permitia o transporte dos bens, armazenagem e distribuição entre as populações afectadas.

Quando Moçambique embarca na liberalização da economia, a natureza da gestão de desastres também muda em função das pressões da comunidade internacional doadora. As operações de ajuda de emergência começaram a focar-se também em actividades de prevenção dos desastres. O Governo apercebeu-se de que precisava de criar órgãos que tratassem não apenas da necessidade de responder prontamente e efectivamente a desastres, mas também que os prevenissem. De uma perspectiva reactiva pró-desastre, mudou para uma instância pro-activa. Houve também a necessidade de um corpo menos logístico e de uma estrutura mais coordenativa, e foi assim que, em 1999, o INGC foi criado (RAPOSO, Isabel, 2007).

O INGC é uma instituição pública, subordinada ao Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação e tem como mandato *“a gestão de calamidades e a coordenação de acções de prevenção, socorro as vítimas das calamidades e reabilitação de infra-estruturas afectadas”* (idem).

O Plano Nacional de Acção de Gestão de Calamidades e os Planos de Contingência elaborados anualmente, são desenhados tendo em vista três tipos de eventos climáticos: cheias, ciclones e secas. A Política de Gestão de Calamidades define como principais estratégias para a redução de risco e vulnerabilidade:

- O envolvimento da sociedade civil no desenho de programas e planos de acção de prevenção, socorro e reabilitação;
- A integração sectorial das acções de prevenção e nos programas de desenvolvimento;

- A elaboração de planos sectoriais por tipo de calamidade nomeadamente plano de epidemiais, plano de queimadas, plano de tempestades e planos de acidentes industriais;
- A formação e educação cívica das populações sobre as principais ameaças de calamidades e as concernentes medidas de prevenção, com a participação activa dos órgãos de comunicação social e o uso de línguas locais;
- O incentivo na adopção de mecanismos de seguro de risco e outros instrumentos de prevenção ou assistência mútua;
- A capacitação institucional com pessoal técnico e meios materiais e equipamentos adequados de prevenção e salvamento em caso de calamidades;
- A criação de reservas financeiras e materiais considerando as zonas mais propensas a ocorrência de calamidades específicas.

Os Planos de Contingência são documentos anuais que têm como objectivo a identificação das actividades a realizar a todos os níveis, orientação e mobilização da população nas zonas de risco, como forma de prevenir, reduzir o risco e mitigar as consequências das calamidades (cheias, ciclones e secas).

Os Planos de Contingência contêm possíveis cenários em caso de desastre, dependendo da sua natureza, grupos em risco e medidas de preparação para minimizar os efeitos do evento. A coordenação e execução do Plano de Contingência são feitas em colaboração com os diferentes sectores nacionais e provinciais, e com a participação de diversas entidades.

No âmbito dos Planos de Contingência foram ainda criados sete grupos de trabalho, de acordo com as diferentes áreas de gestão de desastres, nomeadamente: Coordenação, Alerta e Aviso, Sensibilização e Educação cívica, Busca e Salvamento, Logística, Abrigo, Água e Saneamento, e Segurança alimentar e Agricultura.

2.2.2 Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental - MICOA

O MICOA tem como mandato “coordenar a implementação da Estratégia Ambiental para o Desenvolvimento Sustentável de Moçambique para a redução da pobreza absoluta, promovendo o uso sustentável dos recursos, a melhoria da qualidade do ambiente, o crescimento económico e a equidade social”¹

O MICOA vem desenvolvendo actividades no âmbito das diversas convenções ambientais ratificadas pelo sector, como por exemplo: Elaboração e aprovação do Plano Estratégico do Sector do Ambiente (2005-2015) e Publicação de um Manual de Recomendações para a redução da vulnerabilidade em zonas de ocupação informal susceptíveis a inundações “Aprender a Viver com as Cheias – 2004.”

O Plano Estratégico do Sector do Ambiente para o período 2005 – 2015, documento que espelha a missão, visão, princípios orientadores e acções prioritárias do sector do ambiente define como questões ambientais prioritárias:

- Saneamento do meio e da água;
- Ordenamento territorial;
- Degradação de terras (erosão, perda de fertilidade, salinização dos solos);
- Gestão dos recursos naturais (flora, fauna, águas, incluindo as queimadas descontroladas);
- Aspectos legais e institucionais (legislação, convenções, capacitação, educação ambiental);
- Poluição (ar, águas);
- Calamidades naturais e ambientais (seca, cheias, desertificação);

No referente aos riscos, o plano reconhece a necessidade da adopção de medidas com vista à redução dos efeitos e incidência dos desastres sobre pessoas e bens e define estratégias, acções, indicadores e metas para a sua realização.

¹ Boletim da República I Série – Número 48, 1995. Decreto Presidencial Nº 6/95

2.2.3 Cruz Vermelha de Moçambique - CVM

A CVM desenvolve actividades de assistência aos grupos mais vulneráveis em colaboração com organizações governamentais (Ministério da Agricultura, Saúde, Acção Social e o INGC) de redução da vulnerabilidade e prevenção de desastres. A sua função primária não é a implementação, contudo nas suas actividades de planificação pré-desastre concentra os seus esforços na promoção do acesso a água e aos alimentos. Em situações pós-desastre, a CVM tem apoiado a provisão de cuidados de saúde.

No âmbito da preparação e mitigação, o CVM tem ainda um Programa de Preparação de Desastres (DPP) que tem como objectivo principal empoderar as comunidades com as 20 habilidades necessárias para reduzir os efeitos negativos de desastres nas suas vidas e serem capazes de melhor lidarem com as consequências dos desastres quando estes ocorrem. O DPP visa:

- avaliar e actualizar os recursos materiais e humanos pelo país;
- aumentar a capacidade e habilidade para trabalhar em questões relacionadas com a preparação e resposta a desastres;
- estabelecer sistemas de gestão de desastres;
- apoiar as comunidades a reduzir a vulnerabilidade e aumentar a sua capacidade.

A CVM tem uma delegação em cada província do país e está representada em 144 distritos. Os mais de 4000 voluntários são treinados em cuidados primários de saúde e actividades de assistência social, incluindo busca e salvamento, em situações de ocorrência de um desastre.

2.3.3 As Organizações não Governamentais - ONG's

Moçambique recebe significativa apoio multilateral na área da gestão dos desastres e da assistência humanitária, sendo as principais ONG's: Programa Mundial de Alimentos

(PMA), Fundo das Nações Unidas para a Criança (UNICEF), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fewsnat Mind (Mozambique Integrated Information Network for Decisionmaking), Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Para além das instituições mencionadas existem diversas outras cujas actividades incluem componentes de gestão de riscos, tais como a Visão Mundial, Care International, Save de Children, Médicos Sem Fronteiras. A maior parte destas actividades são ainda muito direccionadas para situações de emergência e ajuda humanitária. Devido à existência de muitas organizações nacionais e internacionais assim como instituições bi/multilaterais e a falta de informação sistematizada sobre as suas actividades torna-se difícil identificar com exactidão os actores envolvidos nesta área.

As ONGs presentes ao nível distrital assumem responsabilidade na preparação e mitigação de desastres, no caso em que as instituições de nível nacional não se encontram presentes. Embora a presença de ONGs preencha a lacuna entre a planificação e implementação da gestão de desastres, esta falta de coerência exacerba a fragmentação dos mecanismos de gestão de desastres.

Conclusão

Este trabalho partiu de uma reflexão sobre o sistema de planeamento em Moçambique, em particular sobre os instrumentos de planeamento existentes, abordando casos concretos em relação a legislação sobre os planos de planeamento e ordenamento territorial, podendo-se concluir que em Moçambique, todos os planos existentes subordinam-se a Lei do Ordenamento do Território (Lei nº 19/2007 de 18 de Julho) publicado na 1ª série do b.r. nº 29 de 18 de Julho de 2007.

No que concerne aos planos de planeamento e ordenamento do território, estes existem, com níveis de intervenção desde a escala nacional até a escala local, onde o geral é o Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial (PNDT) que equivale ao Plano Nacional de Planeamento e Ordenamento do Território (PNPOT) de Portugal e o

municipal que é a escala mais baixa, contendo o Plano de Pormenor (PP) também a semelhança de Portugal.

O PNDT é um programa estratégico, pois implica opções que seguem paradigmas específicos e que têm por objectivo, um ordenamento do território ambicionado - identifica situações problemáticas e formula um diagnóstico, concebe um modelo e propõe soluções para uma boa organização do espaço nacional. Procurando assegurar a articulação com as políticas sectoriais com incidência na organização do território.

Em relação a abordagem as diferentes escalas do risco, salienta-se que estes abordam a questão da gestão do risco, principalmente ao risco de *disaster*, no qual evidencia-se os diferentes actores na coordenação da gestão do risco desde a escala nacional até a escala municipal, cabendo as instituições do estado (INGC e MICOA) a intervenção a escala nacional e regional e as Organizações não Governamentais (ONG's) fazerem a intervenção a nível provincial, distrital e municipal.

Abstract: This article deals with an investigation about a Territorial Arrangement, highlighting the identification, the description and systematic evaluation of the risks that regulate the security of the communities, which are relevant factors for the suitable development of the emergency planning procedures as well as the Territorial Arrangement. This article tries to discuss the Arrangement Plans for Mozambican Territory focusing on an inclusion perspective in several kinds of risks, mainly the disaster. Using an exploratory research methodology, it was possible to compare the management systems of two countries, namely Portugal and Mozambique, on issues about strategic planning, getting into the conclusion that the Mozambican governmental politics on risks matters are based on preventive actions, on civil protection as well as the Territorial Arrangement. It is true that the combination of actions in these two domains is outstanding to have a preventive and efficient strategy since it promotes the necessary positive interaction between the human occupation and the physical conditions of the territory, reducing a priori, dangerous situations.

Key-words: Tools. System. Planning. Arrangement.

Referências

BATTINO, Liana. **Estudo para o planeamento da cidade de Pemba**, PADEM, 2000

BATTINO, Liana. **Termos de referência para a preparação de planos de urbanização para o município do Monapo**, Conselho Municipal de Monapo/GTZ, 2002

BRUSCHI, Sandro, *at all*, **Pemba as duas cidades**, Maputo, Edição FAPF, Faculdade de Arquitectura e Planeamento Físico, Universidade Eduardo Mondlane, 2005

FORJAZ, José, *et all*, **Moçambique - Melhoramento dos assentamentos informais, análise da situação e proposta de estratégias de intervenção**, Maputo, Centro de Estudos de Desenvolvimento do Habitat, Universidade Eduardo Mondlane, 2006

INGC. Main report: INGC Climate Change Report: **Study on the impact of climate change on disaster risk in Mozambique**. [Asante, K., Brito, R., Brundrit, G., Epstein, P., Fernandes, A., Marques, M.R., Mavume, A , Metzger, M., Patt, A., Queface, A., Sanchez del Valle, R., Tadross, M., Brito, R. (eds.)]. INGC, Mozambique, 2009

MARGARIDA, Quéiros. As apostas do PNPOT: Valorização e utilização sustentável dos recursos naturais, paisagísticos e culturais e minimização dos riscos, **IV Colóquio Internacional “O PNPOT e os novos desafios do ordenamento do território”**, FDUC, 14-15 Dez. 2007.

RAPOSO, Isabel. **“Instrumentos e práticas de planeamento e gestão das áreas peri-urbanas em Luanda e Maputo”**, in OPPENHEIMER e RAPOSO (coords.), *Subúrbios de Luanda e Maputo*, Lisboa, Colibri, 2007. p. 213-234.

SILVA, Jorge; CABRAL, João. **Guia para elaboração de Planos estratégicos de cidades médias**, Lisboa, Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU). 1996.

Legislação moçambicana

Lei nº 19/2007 de 18 de Julho. *Lei de Ordenamento do Território*, publicada na 1ª série do b.r. nº 29 de 18 de Julho de 2007.

Lei nº 8/2003 de 19 de Maio. *Estabelece princípios e normas de organização, competências e funcionamento dos órgãos locais do Estado nos escalões de província, distrito, posto administrativo e de localidade*, publicada na 1ª série do b.r. nº 20 de 19 de Maio de 2003.

Lei 10/97, de 31 de Maio. *Cria municípios de cidades e vilas em algumas circunscrições territoriais*, publicada na 1ª série, b.r. nº 22., 31 de Maio de 1997.

Lei nº 2/97 de 18 de Fevereiro de 1997. *Aprova o quadro jurídico para implementação das autarquias locais*, publicada na 1ª série do b.r. nº 7 de 18 de Fevereiro de 1997.

Lei nº 7/97 de 31 de Maio de 1997. *Estabelece o regime jurídico da tutela administrativa do Estado a que estão sujeitas as autarquias locais*, publicada na 1ª série do b.r. nº 22 de 31 de Maio de 1997.

Lei nº 11/97 de 31 de Maio de 1997. *Define e estabelece o regime jurídico-legal das finanças e do património das autarquias*, publicada na 1ª série do b.r. nº 22 de 31 de Maio de 1997.

Lei 3/2008, de 2 de Maio. *Regulamento da Lei dos Órgãos Locais do Estado*, - publicada na 1ª série do b.r. nº 18 de 30 de abril de 2008.

Lei nº 19/97, de 1 de Outubro. *Lei de Terras*, publicada na 1ª série do b.r. nº 40 de 7 de Outubro de 1997.

Decreto nº 23/2008 de 1 de Julho. *Aprova o Regulamento da Lei de Ordenamento do Território*, publicada na 1ª série do b.r. nº 26 de 1 de Julho de 2008.

Decreto nº 33/2006 de 30 de Agosto de 2007. *Estabelece o quadro de transferência de funções e competências dos órgãos do Estado para as autarquias Locais*, publicada na 1ª série do b.r. nº 35 de 30 de agosto de 2007.

Decreto nº 60/2006 de 26 de Dezembro, *Aprova o Regulamento do Solo Urbano*, publicada na 1ª série do b.r. nº 51 de 26 de Dezembro de 2006.

Legislação portuguesa

Lei nº 48/98 de 11 de Agosto, *Estabelece as bases da política de ordenamento do território e de urbanismo*, Diário da República — I série-A, nº184 — 11-8-1998.

Decreto-Lei n.º 380/99 de 22 de 9 de 1999, *Estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial*, Diário da República nº 222/99 -série I-A de 1999-09-22.

Texto científico recebido em: 10/09/2014

Processo de Avaliação por Pares: (*Blind Review* - Análise do Texto Anônimo)

Publicado na Revista Vozes dos Vales - www.ufvjm.edu.br/vozes em: 31/10/2014

Revista Científica Vozes dos Vales - Ufvjm - Minas Gerais - Brasil

www.ufvjm.edu.br/vozes

www.facebook.com/revistavozesdosvales

UFVJM: 120.2.095-2011 - QUALIS/CAPES - LATINDEX: 22524 - ISSN: 2238-6424

Periódico Científico Eletrônico divulgado nos programas brasileiros *Stricto Sensu*

(Mestrados e Doutorados) e em universidades de 38 países,

em diversas áreas do conhecimento.