

Urbanização e desenvolvimento de cidades sustentáveis em Moçambique: desafios institucionais, territoriais e socioambientais

Urbanisation and the development of sustainable cities in Mozambique:
institutional, territorial and socio-environmental challenges

Delio Clemente Dija¹

Paulo Luis de Castro Cardoso²

Resumo

A urbanização moçambicana decorre num contexto de crescimento acelerado de cidades e vilas, expansão de assentamentos informais, défices de infra-estruturas e serviços, pressão sobre o solo urbano e elevada exposição a riscos climáticos. O artigo analisa os desafios institucionais, territoriais e socio ambientais que condicionam o desenvolvimento de cidades sustentáveis em Moçambique e examina o contributo do quadro político-jurídico nacional para a sua superação. Adoptou-se uma abordagem qualitativa, bibliográfica e documental, baseada em legislação, políticas públicas, planos territoriais, relatórios governamentais, dados estatísticos, documentos da ONU-Habitat e do Banco Mundial e literatura científica publicada entre 1997 e 2026. A análise de conteúdo temática foi organizada nas categorias de ordenamento e governação urbana, terra e habitação, infra-estruturas e serviços, mobilidade, inclusão social, ambiente, resiliência climática e financiamento. Os resultados mostram que Moçambique dispõe de instrumentos normativos relevantes, reforçados pela Política de Urbanização de 2024, mas enfrenta limitações de coordenação, capacidade técnica e financeira municipal, informalidade fundiária, insuficiência de serviços e vulnerabilidade climática. Conclui-se que a sustentabilidade urbana depende da

¹ Engenheiro Electrotécnico, Departamento de Energias e Combustíveis, MIREME – Ministério dos Recursos Minerais e Energia, Nampula-Cidade, Nampula, Moçambique. E-mail: deliodija@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-4480-3866>

² Docente de Economia, Universidade Católica de Moçambique - Extensão de Nacala, Nacala-Porto, Nampula, Moçambique. E-mail: Paulocardoso@ucm.ac.mz. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-3644-5250>

articulação entre planeamento, financiamento, participação, segurança fundiária, prestação de serviços e adaptação climática, mais do que da simples multiplicação de diplomas.

Palavras-chave: ordenamento do território; governação urbana; assentamentos irregulares; resiliência climática; serviços urbanos; Moçambique.

Abstract

Mozambique's urbanisation is taking place in a context marked by the rapid growth of cities and towns, the expansion of informal settlements, infrastructure and service deficits, pressure on urban land, and high exposure to climate-related risks. This article analyses the institutional, territorial, and socio-environmental challenges that constrain the development of sustainable cities in Mozambique and examines the contribution of the national political and legal framework to overcoming them. A qualitative, bibliographic, and documentary approach was adopted, based on legislation, public policies, territorial plans, government reports, statistical data, documents from UN-Habitat and the World Bank, and scientific literature published between 1997 and 2026. The thematic content analysis was organised into the following categories: urban planning and governance, land and housing, infrastructure and services, mobility, social inclusion, the environment, climate resilience, and financing. The results show that Mozambique has relevant regulatory instruments, strengthened by the 2024 Urbanisation Policy, but continues to face limitations related to coordination, municipal technical and financial capacity, informal land tenure, inadequate services, and climate vulnerability. It is concluded that urban sustainability depends on the integration of planning, financing, participation, land tenure security, service provision, and climate adaptation, rather than on the mere multiplication of legal instruments.

Keywords: spatial planning; urban governance; informal settlements; climate resilience; urban services; Mozambique.

1. Introdução

A urbanização constitui um processo demográfico, espacial, económico, social e institucional que altera a distribuição da população, a forma de ocupação do território, a localização das actividades produtivas, a procura de infra-estruturas e a organização da governação pública. Não se confunde, portanto, com o simples crescimento do número de

habitantes nas cidades. O crescimento urbano indica aumento absoluto da população ou da área construída; a expansão urbana exprime o alargamento físico do tecido urbano; e o desenvolvimento urbano pressupõe melhoria das condições de vida, da acessibilidade, da segurança ambiental, das oportunidades económicas e da capacidade institucional.

A urbanização mundial avançou de modo acelerado ao longo do século XX e continua a reconfigurar a agenda de desenvolvimento. A Nova Agenda Urbana consolidou a relação entre urbanização, inclusão, sustentabilidade ambiental, resiliência e governação participativa (Nações Unidas, 2017). A revisão de 2025 das Perspectivas da Urbanização Mundial adoptou uma metodologia espacial harmonizada e estimou que as cidades acolham cerca de 45% da população mundial, enquanto cidades e vilas concentravam uma parcela ainda maior. O mesmo exercício projectou que dois terços do crescimento populacional mundial até 2050 ocorrerão em cidades, o que confirma a centralidade das aglomerações urbanas para as políticas de habitação, emprego, mobilidade, clima e inclusão social (Nações Unidas, 2025).

No continente africano, a urbanização combina crescimento natural da população, mobilidade rural-urbana, reclassificação de assentamentos, deslocações forçadas, expansão de corredores económicos e concentração de serviços. Em vários países, o ritmo de crescimento das cidades supera a capacidade de planear, financiar, construir e manter infra-estruturas. As cidades tornam-se centros de produção, inovação e circulação de rendimento, mas também espaços onde se acumulam pobreza, desigualdade territorial, ocupação de áreas de risco e défices de água, saneamento, drenagem, resíduos, mobilidade e habitação adequada.

Em Moçambique, a população urbana passou de 23,2% da população total em 1990 para 36,4% em 2024, segundo os Indicadores de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial. A Política de Urbanização aprovada em 2024, com base no Censo de 2017 e em projecções nacionais e internacionais, estima que o país poderá atingir cerca de 60 milhões de habitantes em 2050, dos quais aproximadamente metade viverá em cidades, vilas e outras aglomerações urbanas. O instrumento também indica taxas anuais de crescimento urbano entre 2,8% e 4,5% e uma população urbana de 30 a 32 milhões de habitantes em 2050 (Banco Mundial, 2026; Governo de Moçambique, 2024).

O crescimento urbano moçambicano não se traduz automaticamente em inclusão ou sustentabilidade. Uma avaliação da ONU-Habitat, baseada em fontes nacionais e inquéritos

disponíveis, indicou que 76,9% da população urbana vivia em assentamentos informais sobrelotados e com limitações de acesso à água, saneamento, transportes e equipamentos de saúde; a mesma avaliação, apoiada em dados do Afrobarometer de 2018, registrou que 42% dos agregados urbanos não tinham água na habitação ou no quintal, 13% não dispunham de latrina e 28% não tinham electricidade (ONU-Habitat, 2021). Estes valores devem ser actualizados sempre que novas séries nacionais estiverem disponíveis, mas evidenciam a dimensão estrutural dos défices urbanos.

A vulnerabilidade climática agrava estas condições. Cidades costeiras, bairros implantados em planícies de inundação e zonas com drenagem insuficiente estão expostos a ciclones, cheias, erosão costeira, seca e deslocações populacionais. O Relatório sobre Clima e Desenvolvimento para Moçambique estima que, num cenário climático mais severo e sem transformação estrutural, as mudanças climáticas poderão empurrar mais 1,6 milhão de pessoas para a pobreza até 2050, exigindo investimentos de resiliência estimados em 37,2 mil milhões de dólares até 2030 (Banco Mundial, 2023).

A relevância científica e política do tema reside na tensão entre a existência de legislação e políticas públicas orientadas para o ordenamento territorial, ambiente, solo urbano e urbanização, e a dificuldade concreta de transformar essas orientações em cidades inclusivas, resilientes e ambientalmente sustentáveis. A aprovação da Política de Urbanização pela Resolução n.º 31/2024, de 10 de Julho, representa avanço importante por integrar governação, terra, economia, habitação, serviços, mobilidade, resiliência e temas transversais. Todavia, a política só produzirá efeitos se for acompanhada por harmonização legal, financiamento, dados territoriais, capacitação municipal, coordenação intersectorial e participação comunitária.

O problema de pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: de que modo o quadro político-jurídico e as condições institucionais, territoriais e socioambientais de Moçambique condicionam o desenvolvimento de cidades inclusivas, resilientes e ambientalmente sustentáveis? O objectivo geral consiste em analisar os principais desafios e instrumentos político-jurídicos que condicionam o desenvolvimento de cidades sustentáveis em Moçambique. Especificamente, o artigo sistematiza abordagens conceptuais sobre cidades sustentáveis, inteligentes, ecológicas, habitáveis e resilientes; examina o quadro político-jurídico nacional relativo à urbanização, terra, solo urbano, ordenamento e ambiente; caracteriza desafios associados à habitação, informalidade,

serviços, mobilidade, inclusão social e riscos climáticos; e discute a relação entre instrumentos normativos e capacidades institucionais, técnicas e financeiras necessárias à sua execução.

Além desta introdução, o artigo apresenta a metodologia, a fundamentação conceptual, o contexto da urbanização em Moçambique, o quadro político-jurídico nacional, a discussão dos desafios institucionais, territoriais e socioambientais e as considerações finais.

2. Metodologia

O estudo adopta uma abordagem qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental, com finalidade descritiva e analítica. A opção metodológica decorre do objectivo do artigo: compreender como documentos normativos, políticas públicas, planos territoriais, relatórios institucionais, dados estatísticos e literatura científica configuram os limites e as possibilidades da urbanização sustentável em Moçambique. Não se pretende medir causalidade, testar hipóteses estatísticas ou avaliar empiricamente o desempenho de municípios específicos.

O corpus documental abrange legislação moçambicana, políticas e planos nacionais, documentos de ordenamento territorial, relatórios do Governo, dados do Instituto Nacional de Estatística e do Banco Mundial, documentos da ONU-Habitat, relatórios de instituições internacionais reconhecidas e artigos científicos revistos por pares. Foram considerados documentos estruturantes publicados entre 1997 e 2026. O limite inicial corresponde à aprovação da Lei de Terras e da Lei do Ambiente, que permanecem relevantes para a gestão fundiária e ambiental; o limite final permite incorporar instrumentos recentes, em especial a Política de Urbanização aprovada em 2024 e as iniciativas subsequentes relacionadas com financiamento, institucionalização e revisão legislativa.

Os critérios de inclusão foram: relação directa com Moçambique; pertinência para urbanização sustentável, ordenamento do território, solo urbano, habitação, ambiente, serviços ou governação urbana; autoria e origem institucional identificáveis; consistência conceptual ou metodológica; informação verificável; e correspondência com as categorias analíticas do artigo. Foram excluídas páginas sem autoria, textos promocionais, conteúdos sem data, documentos duplicados, materiais sem relação directa com o objecto, referências europeias sem utilidade comparativa e fontes que não permitiam confirmar as afirmações apresentadas.

A técnica de análise utilizada foi a análise de conteúdo temática. Os conteúdos dos documentos foram agrupados, comparados e interpretados a partir de sete categorias:

ordenamento territorial e governação urbana; terra, habitação e assentamentos informais; infra-estruturas e serviços urbanos; mobilidade e acessibilidade; inclusão social e participação comunitária; ambiente e resiliência climática; e financiamento e capacidade institucional. Estas categorias permitem articular conceitos, instrumentos legais, evidência documental e obstáculos de execução.

O procedimento analítico compreendeu quatro etapas: identificação das orientações normativas e políticas; sistematização dos problemas urbanos documentados; comparação entre objectivos formais e condições de implementação; e interpretação crítica das implicações para cidades sustentáveis. As limitações do estudo resultam da dependência de dados secundários, da diversidade de definições de urbano, informalidade e assentamento irregular, da ausência de séries municipais comparáveis em todas as dimensões e da impossibilidade de observar directamente práticas institucionais e percepções comunitárias.

3. Fundamentação conceptual sobre urbanização e cidades sustentáveis

A fundamentação conceptual é necessária porque expressões como cidade sustentável, cidade inteligente, ecocidade, cidade habitável e cidade resiliente são frequentemente usadas como sinónimos, embora tenham origens, prioridades e implicações distintas. Para o caso moçambicano, a distinção conceptual impede que a sustentabilidade seja reduzida a tecnologia, estética urbana ou recomendações genéricas sem ligação às condições de terra, serviços, financiamento e risco climático.

3.1. Urbanização

A urbanização é uma transformação demográfica, espacial, económica, social e institucional. Envolve mudança no peso relativo das aglomerações urbanas, nas funções económicas, nos padrões de mobilidade, nas relações entre Estado e cidadãos e nas formas de uso do solo. O crescimento urbano é apenas uma das suas manifestações; a expansão urbana é a expressão física desse crescimento; e o desenvolvimento urbano refere-se à melhoria substantiva das condições de vida, da acessibilidade e da capacidade de governação.

Em Moçambique, esta diferenciação é decisiva. A expansão periférica pode ocorrer por ocupação incremental de parcelas, transacções informais e abertura espontânea de vias antes da instalação de drenagem, água, saneamento, energia ou equipamentos colectivos. O resultado é

uma cidade que cresce, mas cuja urbanização formal permanece incompleta. A intervenção pública torna-se posterior, mais onerosa e socialmente sensível, porque exige regularizar direitos, reordenar acessos e introduzir infra-estruturas em tecidos já consolidados.

3.2. Cidade sustentável

A cidade sustentável procura integrar inclusão social, qualidade ambiental, desenvolvimento económico, acesso a serviços, governação, equidade territorial e responsabilidade intergeracional. Não é apenas uma cidade com menor impacto ambiental; é uma forma de organização urbana que distribui benefícios, reduz riscos, protege recursos, promove oportunidades e mantém capacidade de adaptação. Jabareen (2006) mostra que a sustentabilidade urbana também depende da forma física, incluindo compacidade, densidade, uso misto, mobilidade sustentável, desenho passivo e integração de espaços verdes.

3.3. Cidade inteligente

A cidade inteligente utiliza dados, tecnologias digitais e inovação institucional para melhorar gestão, transparência, serviços e participação. Contudo, a tecnologia é instrumento e não condição suficiente de sustentabilidade. A experiência de Barcelona analisada por Bakıcı, Almirall e Wareham (2013) demonstra que plataformas, inovação e serviços digitais podem apoiar a gestão urbana, mas dependem de capacidade administrativa, financiamento, dados fiáveis e inclusão dos utilizadores. Em contextos com desigualdade digital, soluções tecnológicas podem reproduzir exclusões se não forem acompanhadas por canais presenciais, literacia digital e actualização de dados.

3.4. Ecocidade

A ecocidade enfatiza eficiência energética, mobilidade sustentável, uso misto do solo, densidade adequada, espaços verdes, redução de emissões, metabolismo urbano e gestão de resíduos. A sua utilidade para Moçambique reside menos em importar modelos de alto investimento e mais em orientar soluções compatíveis com necessidades locais: drenagem natural, protecção de zonas húmidas, arborização, gestão de resíduos que reduz obstrução de valas, corredores de mobilidade colectiva, desenho de bairros que minimize deslocações longas e preservação de áreas de risco.

3.5. Cidade habitável

A cidade habitável está associada à qualidade de vida, segurança, saúde, mobilidade, habitação, espaço público, lazer, cultura e acesso equitativo a serviços. A habitabilidade não deve ser confundida com tecnologia urbana. Em Moçambique, a cidade habitável depende de habitação segura, proximidade de água, saneamento, escolas e unidades sanitárias, iluminação, vias transitáveis, transporte fiável e espaços públicos que possam ser usados por mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência, trabalhadores informais e deslocados.

3.6. Cidade resiliente

A resiliência urbana é a capacidade de antecipar riscos, prevenir impactos, absorver choques, adaptar-se, recuperar e reorganizar sistemas urbanos. Em Moçambique, esta dimensão está ligada a ciclones, cheias, erosão costeira, seca, instabilidade alimentar, deslocamentos populacionais e degradação de infra-estruturas. Boyd, Ensor, Castán Broto e Juhola (2014), ao analisarem Maputo, demonstram que a governação climática é influenciada por relações institucionais, históricas e de poder, o que exige participação, aprendizagem social e reconhecimento das diferentes percepções de risco.

De Jong, Joss, Schraven, Zhan e Weijnen (2015) ajudam a compreender a sobreposição entre conceitos, sem transformá-los em sinónimos. Cidade inteligente, ecocidade, cidade habitável, cidade resiliente e cidade sustentável podem convergir, mas cada uma destaca um problema. Para Moçambique, a categoria de cidade sustentável deve funcionar como enquadramento integrador, articulando tecnologia, ambiente, inclusão, forma urbana, governação e financiamento.

Tabela 1. Conceitos urbanos e aplicação ao contexto moçambicano

Conceito	Ênfase principal	Risco de interpretação	Aplicação a Moçambique
Cidade sustentável	Integração social, económica, ambiental, territorial e institucional.	Reduzir o conceito à dimensão ecológica.	Serviços básicos, inclusão, terra, financiamento, ambiente e governação.
Cidade inteligente	Dados, tecnologia, inovação e gestão.	Confundir digitalização com desenvolvimento.	Cadastro, informação territorial, gestão financeira e participação acessível.
Ecocidade	Energia, recursos, resíduos, mobilidade e forma urbana.	Importar modelos sem condições locais.	Drenagem natural, espaços verdes, mobilidade colectiva e gestão de resíduos.
Cidade habitável	Qualidade de vida, segurança, saúde, mobilidade e acesso.	Privilegiar estética ou tecnologia.	Habitação adequada, proximidade de serviços, espaço público e acessibilidade.
Cidade resiliente	Prevenção, adaptação e recuperação de choques.	Limitar resiliência a obras físicas.	Infra-estruturas, protecção social, alerta, ordenamento e conhecimento local.

4. Contexto da urbanização em Moçambique

A urbanização moçambicana ocorre de forma desigual entre a Área Metropolitana de Maputo, cidades provinciais, cidades intermédias, vilas e aglomerações associadas a portos, corredores de transporte, mineração, agricultura comercial, turismo e deslocações populacionais. A revisão urbana do Banco Mundial já relacionava a urbanização moçambicana com transformação estrutural, produtividade, infra-estruturas e capacidade de gestão territorial (Banco Mundial, 2017). A Política de Urbanização identifica a concentração crescente da população e da actividade económica ao longo de corredores que ligam portos, mercados regionais e centros administrativos, ampliando a procura por solo urbanizado, habitação, mobilidade e serviços (Governo de Moçambique, 2024).

O primeiro desafio é territorial. A expansão das áreas urbanas ocorre, muitas vezes, antes da urbanização formal do solo. A procura de terrenos e habitação favorece ocupações irregulares,

subdivisões informais e vias sem dimensões suficientes para transporte, drenagem ou redes de serviços. A Política de Urbanização reconhece a coexistência entre procedimentos formais de DUAT e práticas de compra e venda à margem da lei, com efeitos sobre segurança de ocupação, conflitos fundiários e custos posteriores de requalificação.

A investigação de Mottelson (2023), realizada em áreas informais planeadas e não planeadas de Maputo, mostrou que áreas com traçado prévio apresentavam maior densidade construída, maior parcela de espaço público e ruas mais largas. A conclusão é particularmente relevante: mesmo em contextos de fiscalização limitada, o planeamento antecipado do sistema viário e das parcelas pode melhorar acessibilidade, compacidade e viabilidade de investimentos. A alternativa, isto é, corrigir posteriormente ocupações densas e sem reservas para infra-estruturas, tende a ser socialmente mais difícil e financeiramente mais onerosa.

O segundo desafio é habitacional e social. A informalidade urbana não resulta apenas de incumprimento legal; decorre da distância entre procura, rendimentos familiares, oferta formal de solo urbanizado, complexidade administrativa e capacidade municipal. A regularização do direito de uso e aproveitamento da terra é importante, mas não substitui drenagem, água, saneamento, vias, escolas, unidades sanitárias e resíduos. O direito à cidade exige acesso material a serviços e acesso político à decisão sobre prioridades, orçamentos e manutenção.

O terceiro desafio envolve infra-estruturas e serviços. O Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local identificou rápido crescimento, pobreza, desemprego, baixos investimentos, mudanças climáticas e indefinições na distribuição de responsabilidades entre níveis de governação. O projecto, financiado em 117 milhões de dólares, abrangeu 22 municípios e associou subvenções de desempenho a planos urbanos, vias, saneamento, gestão de resíduos e fortalecimento institucional (PDUL, 2021). A experiência mostra que obras físicas precisam de gestão financeira, contratação, salvaguardas, manutenção e responsabilização.

As necessidades variam por cidade e bairro. Em áreas centrais e densas, saneamento, drenagem, resíduos, transporte colectivo e recuperação de espaços públicos tendem a ser prioritários. Nas periferias em expansão, a reserva de corredores viários, a extensão de água e energia, a localização de escolas e unidades sanitárias e a prevenção de ocupações em áreas de risco condicionam a forma futura da cidade. A mobilidade deve ser analisada com a expansão

urbana: bairros afastados, monofuncionais e sem transporte fiável aumentam custos de tempo e dinheiro para famílias e empresas.

O quarto desafio é climático. A exposição não depende apenas da intensidade de ciclones, cheias ou erosão; depende da localização das habitações, da qualidade da construção, da drenagem, do rendimento, do acesso à informação e da capacidade de recuperação. Os bairros informais concentram frequentemente famílias de baixo rendimento em áreas mais vulneráveis, tornando desigualdade social e vulnerabilidade climática dimensões interdependentes.

A experiência da Beira evidencia o potencial de investimentos integrados. A reabilitação da drenagem, associada a planeamento e reforço institucional, reduziu, segundo o Banco Mundial, os riscos de inundação em cerca de 70% e beneficiou aproximadamente 300 mil pessoas (Banco Mundial, 2018). A permanência desses ganhos depende, contudo, da manutenção dos canais, do controlo da deposição de resíduos, da protecção costeira, do ordenamento da ocupação e da ligação com políticas de habitação.

Em Cabo Delgado e Nampula, projectos recentes reforçam a importância de combinar infra-estruturas, direitos fundiários e inclusão. O Projecto de Recuperação de Crise do Norte prevê intervenções em Pemba, Montepuez, Nampula e Nacala, com melhoria de serviços em bairros periurbanos para cerca de 460 mil pessoas e formalização de direitos de terra para aproximadamente 64 mil agregados, com atenção ao acesso das mulheres (Banco Mundial, 2021). Esta abordagem é relevante porque trata a urbanização como problema físico, jurídico e social.

5. Quadro político-jurídico da urbanização sustentável em Moçambique

O quadro político-jurídico moçambicano relativo à urbanização sustentável é composto por normas de terra, ambiente, ordenamento territorial, solo urbano, desenvolvimento territorial, descentralização e políticas sectoriais. A sua relevância não reside apenas na enumeração de diplomas, mas na capacidade de articular finalidades, competências, instrumentos, financiamento e mecanismos de execução. A análise dos documentos confirma que Moçambique dispõe de uma base normativa ampla; o ponto crítico é a distância entre previsão formal e transformação territorial efectiva.

A Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro, Lei de Terras, é central porque estabelece o regime do direito de uso e aproveitamento da terra. Para a urbanização sustentável, a sua importância está na

segurança de ocupação, no reconhecimento de direitos e na possibilidade de ordenar usos. O limite prático encontra-se na actualização cadastral, na conflitualidade, nos procedimentos administrativos, nas transacções informais e na articulação entre DUAT, urbanização do solo e infra-estruturas.

A Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro, Lei do Ambiente, introduz princípios de protecção ambiental, prevenção de danos e avaliação de impactos. A sua relação com cidades sustentáveis é directa, sobretudo em drenagem, resíduos, protecção de ecossistemas, localização de actividades e prevenção de ocupações em áreas sensíveis. O desafio é integrar a dimensão ambiental nas decisões quotidianas de expansão urbana, licenciamento, fiscalização e investimento municipal.

O Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro, Regulamento do Solo Urbano, disciplina a transformação e gestão do solo nas áreas urbanas. O diploma é relevante porque aproxima terra, cadastro, talhões, infra-estruturas e urbanização. A sua execução é condicionada pela rapidez da expansão urbana, pela insuficiência de terra previamente servida, pela capacidade administrativa municipal e pela dificuldade de fiscalizar mercados informais de solo.

A Resolução n.º 18/2007, de 30 de Maio, Política de Ordenamento do Território, e a Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho, Lei do Ordenamento do Território, procuram assegurar uso racional e sustentável dos recursos, coesão territorial, protecção ambiental, segurança das populações e qualidade de vida. O Decreto n.º 23/2008, de 1 de Julho, operacionaliza instrumentos e procedimentos nos níveis nacional, provincial, distrital e autárquico. A articulação destes diplomas é indispensável para que planos territoriais orientem investimentos, reservas de infra-estruturas, protecção de áreas de risco e localização de equipamentos.

A Resolução n.º 7/2021, de 28 de Dezembro, que aprova o Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial e o respectivo Plano de Acção, introduz uma visão territorial nacional para população, actividades, recursos e infra-estruturas. A sua contribuição consiste em ligar urbanização a corredores, centralidades, redes de serviços e investimentos. O limite de execução reside na necessidade de traduzir a visão nacional em prioridades financeiras, planos locais, coordenação sectorial e monitoria.

A Resolução n.º 31/2024, de 10 de Julho, aprova a Política de Urbanização e preenche uma lacuna histórica: a ausência de instrumento nacional específico para urbanização. A política organiza-se em sete pilares - governação e descentralização; gestão da terra e ordenamento

territorial; desenvolvimento económico e financiamento; habitação e assentamentos adequados; infra-estruturas e serviços básicos resilientes; mobilidade e acessibilidade; e resiliência urbana e ambiente - e quatro temas transversais: direito à cidade, igualdade de género e inclusão social, inclusão espacial e sustentabilidade dos assentamentos irregulares e transformação digital (Governo de Moçambique, 2024).

A fase posterior à aprovação é decisiva. Em 2025, fontes institucionais indicavam a preparação de estudos sobre quadro institucional, fundo de financiamento e Lei-Quadro da Urbanização, e o PDUL lançou consultorias para a elaboração da Lei-Quadro e do plano de financiamento (Governo de Moçambique, 2025; PDUL, 2025a, 2025b). Até à verificação documental realizada para este artigo, em Julho de 2026, não foram localizados elementos suficientes para tratar a Lei-Quadro como diploma publicado e em vigor; por prudência metodológica, ela é aqui discutida como instrumento em preparação, não como norma vigente.

Em 2026, o Ministério da Terra e Ambiente informou a revisão do pacote legislativo do ordenamento do território, incluindo a política, a lei, o regulamento e o regulamento do solo urbano, com intenção de actualizar instrumentos face à urbanização rápida, exploração de recursos, novos centros e vulnerabilidade a desastres (Ministério da Terra e Ambiente, 2026). Este processo revela que a sustentabilidade jurídica depende de harmonização. Sem clarificação de competências, financiamento e indicadores, os diplomas podem coexistir sem orientar efectivamente a transformação territorial.

A Tabela 2 sintetiza os instrumentos centrais analisados, com base nos diplomas e documentos oficiais consultados (Governo de Moçambique, 1997a, 1997b, 2006, 2007a, 2007b, 2008, 2021, 2024).

Tabela 2. Instrumentos político-jurídicos e desafios de execução

Instrumento	Finalidade	Relação com sustentabilidade	Desafio de implementação
Lei n.º 19/97 - Lei de Terras	Regime do DUAT e segurança de ocupação.	Base para regularização, cadastro e prevenção de conflitos.	Cadastro incompleto, transacções informais e ligação fraca entre DUAT e serviços.
Lei n.º 20/97 - Lei do Ambiente	Protecção ambiental e prevenção de danos.	Integra risco, avaliação ambiental e protecção de ecossistemas.	Fiscalização limitada e integração desigual com expansão urbana.
Decreto n.º 60/2006 - Solo Urbano	Gestão e transformação do solo urbano.	Relaciona talhões, urbanização e infra-estruturas.	Expansão rápida, capacidade administrativa e mercados informais.
Resolução n.º 18/2007 - Política de Ordenamento	Orientação política para uso racional do território.	Define princípios de coesão, protecção e qualidade de vida.	Necessita de actualização e coordenação com a Política de Urbanização.
Lei n.º 19/2007 - Ordenamento do Território	Instrumentos e princípios de ordenamento.	Enquadra planos e controlo da ocupação.	Planos sem orçamento, fiscalização e dados territoriais actualizados.
Decreto n.º 23/2008 - Regulamento da Lei de Ordenamento	Procedimentos e instrumentos nos níveis territoriais.	Operationaliza planos nacionais, provinciais, distritais e autárquicos.	Aplicação desigual e necessidade de simplificação e harmonização.
Resolução n.º 7/2021 - PNDD	Visão territorial nacional e plano de acção.	Articula população, actividades, redes e investimentos.	Tradução em prioridades financeiras e planos locais.
Resolução n.º 31/2024 - Política de Urbanização	Quadro nacional específico da urbanização.	Integra sete pilares e quatro temas transversais.	Institucionalização, fundo, observatório, Lei-Quadro e monitoria.

6. Discussão dos desafios institucionais, territoriais e socioambientais

A análise documental permite identificar uma tensão central: Moçambique não enfrenta ausência absoluta de normas ou políticas, mas dificuldades persistentes de execução. A distância entre instrumentos e resultados manifesta-se em planos sem orçamento, regularização sem

infra-estruturas, obras sem manutenção, urbanização periférica sem reservas para serviços e projectos sectoriais pouco articulados.

6.1. Ordenamento territorial e governação urbana

A literatura e os instrumentos nacionais convergem na necessidade de planeamento preventivo, integrado e participativo. O enquadramento jurídico prevê instrumentos de ordenamento e a Política de Urbanização reforça a coordenação multisectorial. Contudo, a situação documentada revela capacidades técnicas desiguais, cadastros incompletos, dados territoriais dispersos e recursos municipais limitados. A implicação é clara: o planeamento só contribui para sustentabilidade quando se liga a orçamento, fiscalização, manutenção, indicadores e responsabilidades institucionais.

6.2. Terra, habitação e assentamentos informais

A orientação política mais recente desloca a acção pública de uma lógica repressiva para prevenção, requalificação, regularização e produção de solo urbanizado. A Lei de Terras, o Regulamento do Solo Urbano e a Política de Urbanização fornecem instrumentos para segurança de ocupação e gestão do solo. Na prática, rendimentos baixos, oferta formal insuficiente, procedimentos complexos e mercados informais mantêm grande parte da população em assentamentos irregulares. A sustentabilidade exige combinar DUAT, traçado viário, drenagem, água, saneamento, equipamentos e participação.

6.3. Infra-estruturas, serviços urbanos e mobilidade

A urbanização sustentável requer infra-estruturas acessíveis, resilientes e financeiramente sustentáveis. O PDUL ilustra uma resposta institucional que associa subvenções, investimentos e fortalecimento municipal. Persistem, contudo, limitações de manutenção, cobrança, contratação, gestão de resíduos, drenagem e transportes colectivos. Bairros afastados e sem transporte fiável reduzem oportunidades e aumentam custos para famílias de menor rendimento. A mobilidade deve ser tratada como condição de inclusão, e não apenas como circulação viária.

6.4. Inclusão social e participação comunitária

O direito à cidade, incorporado na Política de Urbanização, possui dimensão material e política. A dimensão material inclui habitação, serviços, segurança, mobilidade e espaço público;

a dimensão política exige informação, consulta e influência real sobre prioridades. Mulheres, jovens, pessoas com deficiência, deslocados e trabalhadores informais são afectados de forma diferenciada por distância dos serviços, iluminação insuficiente, barreiras físicas, insegurança de ocupação e custos de transporte. A participação comunitária deve ocorrer desde o diagnóstico até à manutenção, com linguagem acessível e retorno público sobre decisões.

6.5. Ambiente e resiliência climática

A adaptação urbana em Moçambique requer combinar infra-estruturas cinzentas e verdes, gestão do solo, sistemas de alerta, drenagem, manutenção, protecção costeira e salvaguardas sociais. A experiência da Beira mostra que investimentos integrados podem reduzir riscos, mas também evidencia a necessidade de gestão permanente. O World Cities Report 2024 alerta que intervenções ambientais podem gerar valorização fundiária e deslocar populações de baixo rendimento; por isso, infra-estruturas verdes, parques, zonas de retenção e protecção costeira devem ser acompanhados por segurança de ocupação, compensação, participação e acesso público (ONU-Habitat, 2024).

6.6. Financiamento e capacidade institucional

A Política de Urbanização prevê fundo nacional, observatório, harmonização legal e transformação digital. Estes instrumentos só terão impacto se forem acompanhados por receitas previsíveis, critérios transparentes, dados actualizados, capacitação e responsabilização. A diversificação de receitas pode incluir cadastro actualizado, tributação imobiliária progressiva, taxas de serviços com protecção social, recuperação de mais-valias fundiárias, financiamento climático e parcerias. Cada opção deve considerar capacidade de pagamento, custos administrativos e riscos de exclusão.

6.7. Transformação digital

A digitalização pode apoiar cadastro, licenciamento, gestão financeira, inventário de infra-estruturas, monitoria de riscos e participação. Em 2026, o PDUL lançou uma iniciativa para uma plataforma integrada de dados administrativos, territoriais e financeiros municipais (PDUL, 2026). A medida é coerente com a Política de Urbanização, mas deve ser acompanhada por interoperabilidade, segurança de dados, actualização de campo, formação técnica e canais não

digitais. Sistemas construídos sobre dados incompletos podem formalizar erros e agravar conflitos.

Em síntese, a sustentabilidade urbana em Moçambique depende de uma sequência articulada: planejar antes da ocupação consolidada; produzir solo urbanizado acessível; regularizar sem dissociar direitos e serviços; financiar construção e manutenção; proteger áreas de risco; envolver comunidades; e monitorar resultados. A análise crítica mostra que o principal desafio não é escolher entre legislação, infra-estruturas, tecnologia ou participação, mas fazê-las funcionar de forma coordenada no território.

7. Considerações finais

O artigo analisou os principais desafios e instrumentos político-jurídicos que condicionam o desenvolvimento de cidades sustentáveis em Moçambique. A pergunta de pesquisa foi respondida ao demonstrar que o quadro político-jurídico cria bases relevantes para cidades inclusivas, resilientes e ambientalmente sustentáveis, mas a sua eficácia depende das condições institucionais, territoriais e socioambientais de execução.

No plano conceptual, a análise mostrou que urbanização não é sinónimo de crescimento urbano, e que cidade sustentável integra dimensões sociais, económicas, ambientais, territoriais e institucionais. Cidade inteligente, ecocidade, cidade habitável e cidade resiliente são conceitos úteis, mas parciais. Para Moçambique, a sustentabilidade deve ser interpretada a partir de necessidades básicas, segurança fundiária, serviços, mobilidade, inclusão e adaptação climática.

No plano territorial, os principais desafios são a expansão periférica antes da urbanização formal do solo, a permanência de assentamentos informais, a ocupação de áreas de risco e a desigualdade no acesso à água, saneamento, drenagem, resíduos, energia, equipamentos e transportes. No plano institucional, destacam-se a capacidade técnica e financeira desigual dos municípios, a fragmentação de competências, a manutenção insuficiente de infra-estruturas, a fragilidade cadastral e a necessidade de dados comparáveis.

O quadro político-jurídico, formado por legislação de terra, ambiente, solo urbano e ordenamento territorial, foi reforçado pela Política de Urbanização de 2024. Este avanço tem importância estratégica por reconhecer a urbanização como matéria transversal e por integrar governação, terra, economia, habitação, serviços, mobilidade, ambiente e inclusão. O seu limite principal é operacional: sem Lei-Quadro publicada, fundo funcional, observatório, harmonização

legal, indicadores, financiamento e capacitação municipal, a política pode permanecer como orientação sem transformação suficiente no território.

A sustentabilidade urbana exige articulação entre planeamento, financiamento, participação, terra, habitação, serviços e adaptação climática. Regularizar a ocupação sem serviços melhora parcialmente a segurança jurídica, mas não produz habitabilidade; construir infra-estruturas sem manutenção compromete continuidade; digitalizar processos sem inclusão pode criar novas barreiras; e investir em adaptação sem salvaguardas sociais pode deslocar desigualdades. A prioridade deve recair sobre o planeamento preventivo da expansão, melhoria incremental dos assentamentos, produção de solo urbanizado acessível, financiamento previsível e monitoria pública.

As limitações deste artigo decorrem da sua natureza documental, da dependência de dados secundários, das diferenças de definição de urbano e informalidade e da ausência de séries municipais completas para todas as categorias. Pesquisas futuras devem avaliar a implementação da Política de Urbanização em cidades de diferentes escalas, comparar Maputo, Beira, Nampula, Nacala, Pemba e cidades intermédias, e integrar entrevistas com moradores, técnicos municipais, operadores de serviços e responsáveis políticos. Essa agenda permitirá compreender como instrumentos nacionais produzem efeitos diferenciados no território e quais mecanismos institucionais aumentam a capacidade de execução.

Referências

- Bakıcı, T., Almirall, E., & Wareham, J. (2013). A smart city initiative: The case of Barcelona. *Journal of the Knowledge Economy*, 4(2), 135-148. <https://doi.org/10.1007/s13132-012-0084-9>
- Banco Mundial. (2017). Accelerating urbanization to support structural transformation in Mozambique: Mozambique urbanization review. Washington, DC: World Bank. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/162881525419243468>
- Banco Mundial. (2018). Helping Mozambique cities build resilience to climate change. <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2018/06/05/helping-mozambique-cities-build-resilience-to-climate-change>

Banco Mundial. (2021). World Bank supports urban development in Northern Mozambique. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/12/17/world-bank-supports-urban-development-in-northern-mozambique>

Banco Mundial. (2023). Moçambique: Relatório sobre clima e desenvolvimento para o país. <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099090324113018434>

Banco Mundial. (2026). Urban population (% of total population) - Mozambique. World Development Indicators. <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS?locations=MZ>

Boyd, E., Ensor, J., Castán Broto, V., & Juhola, S. (2014). Environmentalities of urban climate governance in Maputo, Mozambique. *Global Environmental Change*, 26, 140-151. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2014.03.012>

de Jong, M., Joss, S., Schraven, D., Zhan, C., & Weijnen, M. (2015). Sustainable-smart-resilient-low carbon-eco-knowledge cities: Making sense of a multitude of concepts promoting sustainable urbanization. *Journal of Cleaner Production*, 109, 25-38. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2015.02.004>

Governo de Moçambique. (1997a). Lei n.º 19/97, de 1 de Outubro: Lei de Terras. Boletim da República, I Série. <https://landportal.org/library/resources/lex-faoc044143/lei-de-terras-lei-no-1997-de-1-de-outubro>

Governo de Moçambique. (1997b). Lei n.º 20/97, de 1 de Outubro: Lei do Ambiente. Boletim da República, I Série. <https://www.biofund.org.mz/wp-content/uploads/2019/01/1548060395-Lei%20do%20Ambiente.pdf>

Governo de Moçambique. (2006). Decreto n.º 60/2006, de 26 de Dezembro: Regulamento do Solo Urbano. Boletim da República, I Série. <https://www.pdul.gov.mz/por/Media/Files/Decreto-60-2006-Regulamento-do-Solo-Urbano>

Governo de Moçambique. (2007a). Resolução n.º 18/2007, de 30 de Maio: Política de Ordenamento do Território. Boletim da República, I Série. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/moz70896.pdf>

Governo de Moçambique. (2007b). Lei n.º 19/2007, de 18 de Julho: Lei do Ordenamento do Território. Boletim da República, I Série.

<https://www.pdul.gov.mz/por/Media/Files/Lei-n-19-2007-Lei-do-Ordenamento-do-Territorio>

Governo de Moçambique. (2008). Decreto n.º 23/2008, de 1 de Julho: Regulamento da Lei do Ordenamento do Território. Boletim da República, I Série.

<https://faolex.fao.org/docs/pdf/moz89257.pdf>

Governo de Moçambique. (2021). Resolução n.º 7/2021, de 28 de Dezembro: Plano Nacional de Desenvolvimento Territorial e respectivo Plano de Acção. Boletim da República, I Série.

<https://www.fnds.gov.mz/mrv/index.php/documentos/instrumentos-legais/90-resolucao-n-7-2021-plano-nacional-de-desenvolvimento-territorial/file>

Governo de Moçambique. (2024). Política de Urbanização. Resolução n.º 31/2024, de 10 de Julho. Boletim da República, I Série. <https://faolex.fao.org/docs/pdf/moz228183.pdf>

Governo de Moçambique. (2025). IV Sessão do Conselho Directivo para a Política de Urbanização. Ministério da Administração Estatal e Função Pública.

<https://maefp.gov.mz/quartasessao-do-conselho-directivo-para-a-elaboracao-da-politica-de-urbanizacao-pu/>

Jabareen, Y. R. (2006). Sustainable urban forms: Their typologies, models, and concepts. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1), 38-52. <https://doi.org/10.1177/0739456X05285119>

Ministério da Terra e Ambiente. (2026). Nosso Território: revisão do pacote legislativo para o ordenamento do território. <https://nossoterritorio.mta.gov.mz/actividade/>

Mottelson, J. (2023). On the impact of urban planning in contexts with limited enforcement of building and planning regulations: A study of the urban form of planned and unplanned informal settlements in Maputo, Mozambique. *PLOS ONE*, 18(9), e0292045.

<https://doi.org/10.1371/journal.pone.0292045>

Nações Unidas. (2017). Nova Agenda Urbana. A/RES/71/256.

<https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>

Nações Unidas. (2025). World Urbanization Prospects 2025: Summary of Results. Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

[https://www.un.org/development/desa/pd/content/world-urbanization-prospects-2025-summary-r
esults](https://www.un.org/development/desa/pd/content/world-urbanization-prospects-2025-summary-results)

ONU-Habitat. (2021). Assessment of vulnerability and response to COVID-19 in the municipalities of Mozambique. Nairobi: UN-Habitat.
<https://unhabitat.org/assessment-of-vulnerability-and-response-to-covid-19-in-the-municipalities-of-mozambique>

ONU-Habitat. (2024). World Cities Report 2024: Cities and climate action. Nairobi: UN-Habitat.
<https://unhabitat.org/world-cities-report-2024-cities-and-climate-action>

Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local. (2021). Resumo do Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local. Ministério da Administração Estatal e Função Pública.
<https://www.pdul.gov.mz/Ministerio-da-Administracao-Estatal-e-Funcao-Publica/PDUL/RESUMO>

Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local. (2025a). Consultancy services for elaboration of the framework law on urbanization.
<https://pdul.gov.mz/Anuncios/Concursos/CONSULTANCY-SERVICES-FOR-ELABORATION-OF-THE-FRAMEWORK-LAW-ON-URBANIZATION>

Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local. (2025b). Consultancy services for elaboration of urbanisation financing plan.
<https://www.pdul.gov.mz/Anuncios/Concursos/CONSULTANCY-SERVICES-FOR-ELABORATION-OF-URBANISATION-FINANCING-PLAN>

Projecto de Desenvolvimento Urbano e Local. (2026). Development of a digitized integrated data platform for strengthening the administrative, territorial and financial areas of the municipalities.
<https://www.pdul.gov.mz/Anuncios/Concursos/REQUEST-OF-EXPRESSION-OF-INTEREST-FIRMS-SELECTION-Development-of-a-Digitized-Integrated-Data-Platform-for-Strengthening-of-the-Administrative-Territorial-and-Financial-areas-of-the-Municipalities>