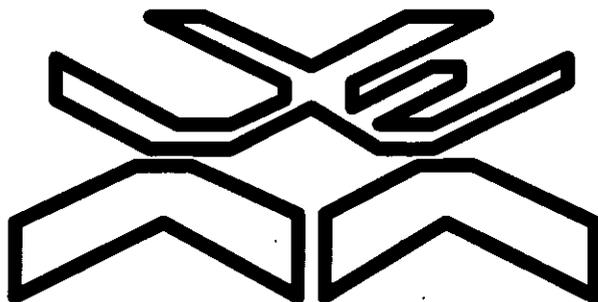


AT-45

Vh7  
L. de Brito  
31/5/02



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE

**UNIDADE DE INVESTIGAÇÃO E FORMAÇÃO EM  
CIÊNCIAS SOCIAIS / UFICS**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA A OBTENÇÃO DO GRAU  
DE LICENCIATURA EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PELA UEM / UFICS

POR ERNESTO MACUÁCUA

***O MUNICÍPIO, AS EMPRESAS PRIVADAS E O EXERCÍCIO DE  
CIDADANIA NA GESTÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS***

*O caso dos Serviços de Remoção e Tratamento do lixo no Município de Maputo*

**SUPERVISOR ACADÉMICO:** Prof. Doutor Luís de Brito  
**CO-SUPERVISOR ACADÉMICO:** Prof. Doutor Gilles Cistac

Maputo, Maio de 2002

U.E.M. - UFICS
R. E. 4626
DATA 20/07/02
AQUISIÇÃO <i>Oferta</i>
COTA AT-45

**Em dedicação à  
Isabel, Adolfo, Célia, Noé, Dita, Félix e Bento**

### **Agradecimentos**

Agradecimentos especiais ao Prof. Doutor Luís de Brito pelo seu incansável apoio científico e moral; um enorme reconhecimento ao apoio prestado pelos Profs. Doutores Gilles Cistac, Conceição Osório e Bernard Weimer na orientação das ideias defendidas neste trabalho; Agradecimentos dirigidos também ao NET(Núcleo de Estudos da Terra e Desenvolvimento) e as Fundações Ford e Kellog pelo financiamento desta pesquisa

## RESUMO

“ O Município as Empresas privadas e o exercício de cidadania na Gestão dos Serviços públicos” – O caso dos Serviços de Remoção e Tratamento do lixo no Município de Maputo, é a temática deste trabalho cujos objectivos prendem-se com a análise dos termos contratuais entre o Conselho Municipal de Maputo (CMCM) e as Empresas privadas (QUIMILAR e INTERWASTE), para a provisão de Serviços públicos (tendo como referência o Serviço de Remoção do lixo – resíduos sólidos), e ver como é que nestes termos contratuais se asseguravam as obrigações do exercício de cidadania (entendidas enquanto o envolvimento / participação do cidadão).

As dimensões de análise para responder a este objectivo, foram a Gestão municipal; o quadro legal da celebração dos contratos entre o CMCM e as Empresas QUIMILAR e INTERWASTE; e a participação do cidadão / munícipe.

As hipóteses levantadas para responder a estas questões sustentavam que os termos contratuais entre o CMCM e as Empresas privadas, violaram um conjunto de normas legais que acabaram por destorcer o exercício da cidadania. A razão deste facto deriva do modelo de Gestão municipal vigente no CMCM, o qual é também responsável pelos actuais problemas do lixo no Município de Maputo.

Estas premissas foram corroboradas a partir da demonstração de um deficiente modelo de Gestão municipal vigente no CMCM, deficiência esta que comprovou-se a partir da má gestão financeira das receitas municipais. Outros dados que corroboram as hipóteses são: o grande distanciamento entre o CMCM e os munícipes; a ilegalidade da celebração dos contratos e da actuação das Empresas privadas; tudo isto aliado a inobservância da Tutela Administrativa do Estado, e em geral, um fraco nível de afrontamento dos munícipes no controle da Gestão municipal.

# Índice

## INTRODUÇÃO

CAPÍTULO I .....	3
------------------	---

OS INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA.....	3
--	---

1. Questão de partida e Objectivos do trabalho .....	3
2. Delimitação do Campo de análise.....	4
2. 1. Objecto, Período, Área geográfica e Grupo alvo da pesquisa .....	5
2. 2. Problematização e Enquadramento teórico do problema.....	8
3. As Hipóteses de trabalho .....	11
4. Metodologia de pesquisa.....	12
4.1. O Modelo de análise .....	12
4.2. As Fases da pesquisa e os Procedimentos da recolha e tratamento dos dados empíricos.....	13

CAPÍTULO II .....	16
-------------------	----

CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO DE MAPUTO.....	16
--	----

1. O Município de Maputo – antecedentes históricos da sua criação .....	16
1.1. O Período antes da Independência (1975) .....	16
1.2. Da Câmara Municipal de Lourenço Marques ao Conselho Municipal da Cidade de Maputo .....	17
2. Localização geográfica, Superfície, População e Divisão administrativa .....	19
3. Estrutura Orgânica .....	21

CAPÍTULO III.....	22
-------------------	----

ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA GESTÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS NO MUNICÍPIO DE MAPUTO .....	22
--	----

1. Das Competências e Atribuições à Organização administrativa dos Serviços municipais.....	22
2. Por uma análise dos Programas das actividades e da Coordenação entre os Órgãos e Sectores do Município de Maputo .....	23

3. Sobre os Recursos Humanos e Financeiros .....	27
<b>CAPÍTULO IV.....</b>	<b>31</b>
<b>OS PROGRAMAS E ACÇÕES DE REMOÇÃO E TRATAMENTO DOS RSU E     SUA RELAÇÃO COM A GESTÃO MUNICIPAL.....</b>	<b>31</b>
1. Breve historial dos Serviços de Remoção e Tratamento dos RSU no Município de Maputo .....	32
2. O Cenário actual da Organização dos Serviços municipais de Remoção e Tratamento dos RSU .....	33
3. Do Modelo de Administração municipal, aos Problemas e Soluções da Remoção e Tratamento dos RSU.....	36
<b>CAPÍTULO V.....</b>	<b>45</b>
<b>SOBRE O EXERCÍCIO DE CIDADANIA NO CONTEXTO DA GESTÃO     MUNICIPAL DO SERVIÇO PÚBLICO E DA ACTUAÇÃO DAS EMPRESAS     PRIVADAS – no caso particular do Serviço de Remoção e Tratamento dos RSU .....</b>	<b>45</b>
1. De que é que se está a falar quando se refere o "exercício de cidadania" e como é que esta questão se relaciona com a lógica autárquica de provisão do serviço público? .....	45
2. Os Esquemas de Contratação e actuação das Empresas privadas (QUIMILAR e INTERWASTE) face às obrigações de Participação / envolvimento do cidadão .....	47
2.1. Os Programas e Serviços de Remoção e Tratamento dos RSU, a actuação das Empresas privadas vs a Participação / envolvimento do munícipe .....	51
2.2. De que Modelo de "Exercício de Cidadania" se pode falar no Município de Maputo a partir do caso das responsabilidades de Remoção dos RSU?.....	54
3. Sobre o Contexto do relacionamento entre o CMCM e o Governo Central vs O Espaço da Autarcização no Município de Maputo.....	58
<b>CAPÍTULO VI.....</b>	<b>61</b>
<b>CONCLUSÕES GERAIS E BREVES RECOMENDAÇÕES.....</b>	<b>61</b>
 LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS USADAS	
LISTA DOS ENTREVISTADOS	
ANEXOS	

## INTRODUÇÃO

### **Breve enquadramento do Tema no contexto da Administração Pública**

Na viragem do contexto político monopartidário para o multipartidário, a transformação mais significativa na Administração Pública Moçambicana, consistiu no lançamento do processo de descentralização, esta entendida como processo de devolução de poderes ao nível local. Esta transformação que se refere começou a se operar no quinquénio 1994-1999, repercutindo-se na própria estrutura do Estado e no papel dos cidadãos perante a coisa pública (MONTEIRO.2000:29).

É deste contexto que derivou a implantação da política nacional de autarcização / municipalização. E com efeito, depois das eleições gerais de 1994 a lei 9/96 da Assembleia da República, através de uma emenda constitucional, criou o quadro legal para a coexistência dos Órgãos Locais do Estado com o Poder Local, este compreendendo as Autarquias locais. E em 1997, pela lei 2/97 de 18 de Fevereiro, aprovada pela Assembleia da República, promulgou-se o regime jurídico (Quadro Jurídico das Autarquias Locais), para a implantação inicial de 33 municípios (WEIMER.2000:38).

Portanto, o que está aqui a acontecer é a tentativa de implantação de uma nova lógica de serviço público, que à partida propõe-se a contrariar, qualquer modelo centralista de Administração Pública (AP).

Este quadro geral vem propor fazer-se do cidadão, o meio e o fim da legitimidade dos programas de serviço público. Isto é, a sua participação nas esferas ou nos processos decisórios é que será o mecanismo por excelência, desta nova lógica de serviço público que, visa o tal respeito pelas obrigações de cidadania.

E, segundo o Guião das Autarquias locais (1998) publicado pelo Ministério da Administração Estatal, na estrutura orgânica dos municípios a Assembleia municipal será

o espaço e meio pelo qual a representação e participação do cidadão devem estar asseguradas, tal como ficou jurídica e politico-administrativamente estabelecido.

Assim sendo, o município terá uma estrutura e lógica de funcionamento que reflectam directamente as expectativas, opiniões e preocupações do cidadão. E por lei ficou estabelecido que, no âmbito de qualquer empreendimento de serviço público, o cidadão tem à partida participação garantida e primordial, tal como frisam alguns artigos do pacote autárquico (por exemplo, o artigo 38 da lei 11/97 de 31 de Maio sobre a representação e participação dos utentes).

Todavia, o objectivo deste trabalho vai questionar as bases estruturais pelas quais na prática se operam as obrigações do exercício de cidadania, ao nível da Gestão dos serviços públicos municipais, neste caso os Serviços que envolvem as actividades concessionárias entre o Conselho Municipal de Maputo e as Empresas privadas (cujo funcionamento obedece segundo CROZIER (1991:330) a uma lógica de mercado, contrária à lógica de provisão de serviço público). A base desta análise será a concessão dos Serviços de Remoção e Tratamento do lixo a tais Empresas privadas.

Esta temática, tem relevância no quadro da AP uma vez que no actual contexto político-administrativo o desafio é a referida implantação da nova lógica de provisão dos serviços públicos, na qual o cidadão é elemento central, tal como justificam a Reforma da AP em Moçambique, ou a revisão constitucional em matéria de Poder Local.

Mas falar da Gestão municipal do serviço público, ou ainda da concessão de serviços públicos a Empresas privadas, assim como das obrigações de cidadania, é algo que obriga a mexer com abordagens que não pertencem somente ao domínio das Teorias da Administração Pública. Daí que a apresentação do corpo deste trabalho tenha sido estruturada da seguinte forma:

O capítulo I, cujo objectivo é apresentar todos os elementos e procedimentos que constituíram a base da programação e elaboração da pesquisa, nomeadamente a pergunta

de partida; o objecto e/ou campo de análise da pesquisa; os objectivos gerais e específicos; a problemática e quadros teóricos a usar na pesquisa; as hipóteses de trabalho; e, a metodologia usada.

O capítulo II, tem como propósito fazer uma caracterização geral estrutural, histórica e institucional do Município de Maputo. E através do seu ponto 1, apresenta-se a sua Localização geográfica, superfície, População e Divisão administrativa; o ponto 2 fala da sua Estrutura orgânica e; o capítulo 3 faz uma resenha histórica sobre a constituição do Município de Maputo desde o período colonial.

No que se refere à Organização e Funcionamento dos órgãos e sectores da gestão dos serviços municipais, teremos o capítulo III do trabalho, cujo ponto 1, apresenta as competências e atribuições do municipais e, a organização executiva dos serviços; o ponto 2 faz uma análise da lógica de gestão de tais serviços e programas, bem como da coordenação entre os referidos órgãos e sectores; e, ficando a cargo do ponto 3 uma pequena abordagem sobre os Recursos Humanos e financeiros do CMCM.

Entrando propriamente para o estudo de caso desta pesquisa, o capítulo IV do trabalho foca o funcionamento dos Programas e actividades de Remoção e Tratamento do lixo (RSU), na sua relação com a dinâmica da Gestão municipal. Para tal, o ponto 1, faz um breve historial dos serviços de remoção do lixo (RSU); o ponto 2 tem como alvo o cenário actual da gestão destes serviços; e por fim, o ponto 3 aborda o âmbito dos problemas e soluções da remoção e tratamento dos RSU face ao modelo de Administração vigente no Conselho Municipal de Maputo.

O capítulo V aborda a dimensão das obrigações do exercício de cidadania no contexto da Gestão municipal, em particular nos Serviços de Remoção e Tratamento dos RSU e da contratação e actuação das Empresas privadas (QUIMILAR e INTERWASTE) para os mesmos serviços.

O ponto 1 deste capítulo procura fazer uma problematização do conceito de “cidadania”, de modo a operacionalizar o seu alcance no âmbito da lógica municipal / autárquica de provisão do serviço público; e, o ponto 2 faz uma análise daquilo que foram os esquemas de contratação e actuação das Empresas QUIMILAR e INTERWASTE, face às obrigações legais de envolvimento (auscultação e prestação de contas ao munícipe) do cidadão; o ponto 2.1. tem como intuito analisar os ângulos da participação dos munícipes no âmbito de tais esquemas; e o ponto 2.2. questiona o alcance da efectividade do exercício de cidadania através também da referência ao modelo de manifestação / participação pública dos munícipes actualmente vigente no Município de Maputo.

O ponto 3 tem como objectivo fazer uma breve análise do contexto do relacionamento entre o CMCM e o Governo central, de modo a colocar em evidência alguns pontos que a partir deste relacionamento, constroem ou podem constroer o espaço e as condições da municipalização / autarcização no município de Maputo.

Finalmente, o último capítulo – o capítulo VI – terá como componentes as conclusões gerais do trabalho e algumas recomendações a serem feitas em face daquilo que foi constatado pela pesquisa. Apresentar-se-ão ainda após estes pontos, os anexos do trabalho, uma lista de abreviaturas e siglas usadas na redacção deste relatório, e uma lista das pessoas entrevistadas durante a fase da recolha dos dados.

## CAPÍTULO I OS INSTRUMENTOS E PROCEDIMENTOS DA PESQUISA

### 1. Questão de partida e Objectivos do trabalho

No âmbito das responsabilidades para os Serviços de Limpeza da cidade, no caso concreto da Remoção e Tratamento do lixo, o Conselho Municipal da Cidade de Maputo (CMCM) adoptou, a partir de 1999, uma “estratégia” que consistiu na contratação de Empresas privadas para que juntamente com as mesmas levasse a cabo tais serviços.

Segundo as declarações do Secretário Municipal e do vereador para o Pelouro da Salubridade, esta estratégia deriva do facto do Conselho Municipal (CM) não dispor de meios materiais e financeiros para levar a cabo com eficácia os Serviços de Remoção do lixo (resíduos sólidos acumulados).<sup>1</sup>

Pelas suas competências e atribuições, o Município de Maputo goza por lei para além da responsabilidade de gestão dos resíduos sólidos, de uma prerrogativa de concessão da exploração de serviços públicos.<sup>2</sup>

Entretanto, o objectivo central deste trabalho é procurar perceber como é que dentro desta estratégia de concessão da exploração de serviços públicos municipais, no caso da Remoção e Tratamento dos RSU, se asseguram as obrigações do exercício de cidadania que também estão asseguradas por lei.<sup>3</sup>

Em termos de questão de partida este objectivo geral leva a formular a seguinte pergunta; Em que medida os Programas e acções de Remoção e Tratamento dos RSU no CMCM,

---

<sup>1</sup> Informações colhidas junto do vereador para o Pelouro da Salubridade, António Yok Chan, (14 de Outubro de 2001) e do Secretário Municipal, Humberto Chico (24 de Outubro de 2001)

<sup>2</sup> A lei 2/97 de 18 de Fevereiro do Quadro Jurídico das Autarquias Locais (QJAL) atribui competência ao CMCM para gestão dos resíduos sólidos urbanos. E a lei 11/97 de 31 de Maio no seu artigo 36 confere-lhe a prerrogativa de concessão da exploração de serviços públicos.

<sup>3</sup> No QJAL a lei 2/92 de 18 de Fevereiro através do artigo 96 prescreve-se a obrigação de prestação de contas por parte dos órgãos municipais aos eleitores, e o artigo 110 prescreve a participação dos munícipes através de suas iniciativas próprias. Ainda, a lei 11/97 de 31 de Maio nos seus artigos 38 e 39, estabelece

reflectem uma sintonia entre os objectivos do Conselho Municipal, os interesses das Empresas privadas, e o exercício de cidadania.

Quer através do objectivo geral assim como da pergunta de partida, há uma necessidade de através deles, analisar e compreender algumas questões que funcionarão sob título de objectivos específicos. Ou seja, analisar:

1. Que problemas práticos se levantam em torno da assumida ineficácia e/ou ineficiência dos serviços de Remoção e Tratamento dos RSU?
2. Quais os mecanismos processuais de tomada de decisões que por um lado dão curso à formulação e implementação dos Programas de Remoção dos RSU, e por outro, à concessão da exploração destes serviços a Empresas privadas?
3. Como é que se fazem representar e participar os munícipes em tais mecanismos ou processos?
4. Qual é o papel da lei 7/97 (QJAL) da Tutela Administrativa do Estado (TAE) sobre o funcionamento das Autarquias Locais, em torno destas questões que acima de tudo estão directamente ligadas com um grande objectivo seu (melhoria da qualidade do serviço público ao cidadão).

## **2. Delimitação do Campo de análise**

Neste ponto apresenta-se a delimitação não só do horizonte ou o objecto desta pesquisa, mas também o campo geográfico da mesma, bem como o grupo alvo pelo qual a pesquisa foca a sua atenção. Por outro lado, delimita-se neste ponto o levantamento do problema e o seu respectivo enquadramento teórico. Pois, por campo de análise entende-se o delineamento do objecto, da área de estudo e sua fundamentação, da formulação do problema da pesquisa, e dos seus enfoques problemáticos para tratamento analítico (QUIVY & CAMPENHOUDT. 1992: 249-261).

---

respectivamente a representação dos utentes e a prestação obrigatória de informações, por parte das entidades prestadoras de serviço (neste caso o CMCM e as entidades concessionárias).

## **2. 1. Objecto, Período, Área geográfica e Grupo alvo da pesquisa**

O objecto de estudo deste trabalho abrange aquilo que é um dos domínios do serviço público municipal que, vem estando em voga desde praticamente a existência do Município de Maputo. Trata-se da limpeza da cidade, ou seja, dos Serviços de Salubridade urbana, concretamente a Remoção e Tratamento dos resíduos sólidos depositados, vulgarmente conhecido por lixo urbano.

Segundo a própria Postura municipal de limpeza da cidade (em vigor no CMCM desde 17 de Dezembro de 2001 através da resolução 39/2001 de 5 de Novembro de 2001 da Assembleia Municipal – AM), os Serviços de Salubridade urbana obedecem a um conjunto de actividades diversificadas. No capítulo 1 do artigo 3 desta Postura, a limpeza da cidade obedece as seguintes actividades – Varredura das vias públicas; Capinagem, Limpeza e Tratamento de fossas, drenos e águas estagnadas; e a Remoção e Tratamento de resíduos sólidos acumulados e de entulhos de desperdícios diversos ( resíduos sólidos urbanos – RSU – na classificação dada pelo CM).

É precisamente no domínio dos Serviços de Remoção e Tratamento dos RSU envolvendo o relacionamento entre o CMCM, as empresas privadas (QUIMILAR e INTERWASTE), e a participação do cidadão que circunda o objecto desta pesquisa. Ficando assim fora da abrangência da mesma todos os outros domínios referidos, que também estão implicados com a Salubridade municipal.

Ainda sobre a necessidade de delimitar o objecto de estudo deste trabalho é importante referir que, sob o ponto de vista da administração dos Serviços de Remoção e Tratamento dos RSU no CMCM, as responsabilidades directas recaem sobre a Vereação e a Direcção de Salubridade e Cemitérios. Ficando também fora do âmbito do objecto desta pesquisa todas as questões que dizem respeito aos cemitérios.

Passando para a dimensão “participação do cidadão”, coube analisar a representação, participação, informação e responsabilidades dos munícipes que conforme se referiu encontram-se assegurados por lei no quadro da legislação autárquica.

É nesta dimensão que se propôs a análise do domínio das obrigações do exercício de cidadania. Pois, a cidadania (apesar das suas diferentes vertentes) para a sua operacionalização nesta pesquisa foi concebida enquanto “manifestação dos deveres e direitos de participação activa dos cidadãos, nos assuntos e esquemas da vida pública da esfera político-administrativa da comunidade jurisdicional na qual estão inseridos” (TOURAINÉ. 1994: 95-96).

O Campo de análise traz consigo ainda a delimitação do período de tempo. Neste trabalho há que referir que o período de tempo parte do momento em que iniciou a concessão da exploração dos Serviços de Remoção dos RSU a Empresas privadas. Com efeito, 1999 – 2001 é o período de tempo indicado para a pesquisa, dado que foi exactamente neste período que vigoraram as concessões os mesmos serviços no Município de Maputo. Sendo que o ano de 1999 marcou o seu início com a Empresa QUIMILAR, e 2001 o término (até este momento) com a Empresa INTERWASTE.<sup>4</sup>

O outro âmbito da delimitação do Campo de análise corresponde à área geográfica pela qual foi levada a cabo a pesquisa. Ora, o Município da Cidade de Maputo constitui o local no qual a pesquisa se operou, porém, há que referir que nem todo o território deste Município foi alvo da pesquisa.

O Município de Maputo apresenta uma divisão administrativa que compreende cinco Distritos municipais (embora contando com os distritos municipais da Catembe e da Inhaca perfazem sete), dos quais o trabalho centrou-se prioritariamente no Distrito municipal nº 1 onde estão os Bairros Central, Coop, Sommerschild, Malhangalene, Alto-Maé e Polana Cimento.

Esta prioridade explica-se pelo facto destes Bairros (com excepção do Alto-Maé) terem sido as zonas de actuação das Empresas QUIMILAR e INTERWASTE, contratadas pelo CMCM para os Serviços de Remoção dos RSU.

Entretanto, alguns bairros de outros Distritos municipais mereceram alguma atenção sobretudo para que a pesquisa pudesse dar uma visão mais ampla sobre possíveis regularidades ou diferenças, no que concerne ao funcionamento dos Serviços de Remoção do RSU em toda a cidade de Maputo. Foram os casos dos Bairros do Alto-Maé (distrito municipal nº 1), Chamanculo A e Xipamanine (dos Distritos municipais nº 2), Jardim (Distrito 5), Maxaquene A (Distrito 3) e Hulene (Distrito 4)..

Finalmente ainda no Campo de análise temos a dimensão dos Grupo alvo da pesquisa, nomeadamente as entidades do CM ligadas a área da Salubridade municipal, a Assembleia Municipal, as Empresas (QUIMILAR e INTERWASTE) contratadas para a remoção do lixo, e uma amostra de 220 cidadãos alvos de um inquérito por questionário distribuídos em 20 por cada um dos 11 Bairros referidos.

A escolha do Município de Maputo como área de estudo para esta pesquisa, tem a ver com um conjunto de factores ligados essencialmente à:

- particularidade de ser neste Município onde até ao momento se verificou uma experiência de contratação de Empresas privadas para os Serviços municipais de Remoção e Tratamento dos RSU;
- natureza singular do estatuto jurídico atribuído a este Município;
- dimensão do problema de recolha e tratamento dos RSU (ver anexo 1 – sobre a situação da abundância do lixo na cidade de Maputo) que actualmente tem vindo a colocar inúmeras manifestações públicas, quer a nível dos órgãos de informação, das sessões dos órgãos do Município de Maputo, e dos munícipes;

---

<sup>4</sup> soube-se ainda no decorrer deste trabalho que o CMCM voltou a abrir novo concurso público para os mesmos efeitos, para um período de seis meses, cujo prazo terminou a 11 de Março de 2002. contudo este

## 2. 2. Problematização e Enquadramento teórico do problema

Constata-se que o objectivo geral deste trabalho tem dois âmbitos. Um que tem a ver com a articulação das responsabilidades municipais com os interesses das Empresas privadas, (contidos nos termos concessionários para os Serviços de Remoção dos RSU); e o outro que se relaciona com o espaço das obrigações do exercício de cidadania que a efectivação dos mesmos termos concessionários (entre o CMCM e as tais empresas) condicionam.

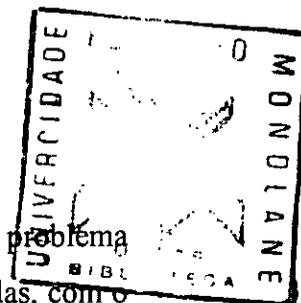
Todavia, nestes dois âmbitos do objectivo geral o que nos é dado a conhecer é apenas o motivo evocado pelas entidades do CMCM (escassez de meios materiais e financeiros), como razão para a contratação das Empresas privadas para a exploração dos Serviços de Remoção dos RSU.

O facto é que mesmo com esta “estratégia” de contratação de Empresas privadas, os problemas da eficácia e ineficiência na remoção do lixo no Município de Maputo, se mantiveram (anexo 1 – situação do lixo na cidade de Maputo). Sendo motivo para se levantar no meio de todos estes aspectos um conjunto de interrogações, como por exemplo, questionar o que é que está a falhar no capítulo da Gestão municipal, e como é que isso tem implicação nos Serviços de Remoção dos RSU.

Pode-se ainda interrogar sobre as bases de Gestão municipal que orientaram todo o processo de contratação das Empresas privadas, e ainda, as responsabilizações legais que devem ou deviam se fazer valer em todos estes actos e procedimentos que afinal de contas parecem contradizer com aquilo que se pretende da lógica autárquica de gestão da “coisa” pública.

---

dado não foi considerado neste trabalho.



Diante destas questões vemo-nos imediatamente na necessidade de olhar para o problema levantado à luz da Gestão municipal<sup>5</sup> e, na sua relação com as Empresas privadas, com o cidadão / munícipe, e com os compromissos municipais diante da TAE. Daí a necessidade de enquadrar todas estas relações como elementos ligados à ineficácia dos Serviços de Remoção e Tratamento dos RSU (como parte da Gestão municipal no geral).

Por outras palavras, estão por assim dizer implicados vários agentes e/ou aspectos neste domínio da ineficácia da limpeza da cidade, de que em particular os Serviços de Remoção e Tratamento dos RSU estão implicados. Dentre tais agentes e/ou aspectos podemos destacar:

- o cidadão enquanto eleitor, contribuinte, receptor e um agente a ser-lhe consultado e prestado contas sobre qualquer questão de âmbito público – municipal;
- os órgãos da Gestão municipal com as suas responsabilidades e compromissos perante o cidadão e as obrigações do Estado;
- as Empresas privadas com a sua lógica de interesses bem como os seus compromissos públicos que tornam-se de âmbito do Direito Público; e finalmente,
- o Estado com todo o seu dispositivo legal de tutela sobre o funcionamento das Autarquias Locais.

É neste contexto que a análise das dimensões de cidadania, da Gestão municipal, do relacionamento entre o CMCM e as Empresas privadas, não deixará de ter como referência, neste trabalho, as perspectivas de análise que se seguem.

*Em princípio os agentes que levam a cabo a gestão das responsabilidades municipais na prática ainda não escaparam a uma lógica centralista de provisão do serviço público, quer pelos seus procedimentos, quer pelos modelos de concepção do cidadão / utente de tais serviços (CANAS. 1998: 45-46).*

---

<sup>5</sup> Entendendo-se aqui "Gestão municipal" como sendo o sistema ou conjunto de agentes, processos e actividades que administram os serviços públicos de interesse municipal (ISMAIL, BAYAT &

Mais ainda, o facto é que temos outros agentes que vêm colocar a sua lógica de provisão de serviços (neste caso as empresas privadas de Remoção do lixo contratadas pelo CM) que trazem consigo uma lógica de mercado para prover tais serviços. E a questão é saber sob que sistema de relações (administrativas, jurídicas) estas empresas vêm desenvolver as suas actividades?

*O que pode acontecer é que qualquer serviço público que devido a vários factores a sua exploração é entregue a agentes que actuam segundo lógicas de mercado (de lucro), pode correr o risco de escapar às regras e compromissos de provisão do interesse e/ou bem públicos (CROZIER. 1987: 142).*

Mas como esperar que o exercício de cidadania intervenha neste contexto de relações que lesam quer o interesse público (tomando o exemplo do caso da remoção do lixo) quer ainda, o papel do próprio cidadão / munícipe na gestão dos serviços municipais?

*Ora, o exercício da cidadania manifesta-se logo na medida em que se manifesta a acção dos cidadãos enquanto "sujeitos" - agentes críticos sobre o sistema de relações, decisões e acções que os afectam (TOURAINÉ. 1994: 176). Assim, é o indivíduo transformado em sujeito que se torna cidadão, isto é, que exerce a cidadania (HABERMAS. 1990: 68-69).*

*Assim, o exercício da cidadania, também diz directamente respeito, às condições e recursos sociais pelos quais o sistema e, os actores sociais reproduzem. Ou seja, o exercício da cidadania, não está dissociado do processo histórico do contexto no qual se opera (BARBELET. 1989: 11).*

É preciso também assinalar que a relação entre as obrigações da Gestão municipal, os interesses das Empresas privadas, e a participação do cidadão / munícipe nos Serviços de remoção do lixo no Município de Maputo, não deve perder de vista o papel do próprio Estado nestas relações.

Pois, neste enclave de agentes lógicas diferentes de actuação deve-se tomar em linha de conta a estruturação das relações político-socio-económicas, culturais e até legais qu, contrabalançam a correlação de forças entre os vários agentes implicados com a cidadania (ibid. 12), ou seja, com a construção do sujeito. Isto é, Democracia e Estado de Direito são instituições indispensáveis para a cidadania (TOURAINÉ. 1994: 179-80).

Para além da dimensão do “exercício de cidadania” a dinâmica da Gestão municipal é o outro foco central da abordagem de todas estas relações. E para sua análise pautou-se pela Teoria das Organizações, em particular as análises sistémica (proposta por M. CROZIER) e estratégica (na perspectiva de B. RICHARDSON & R. RICHARDSON), de modo a procurar perceber a lógica organizacional do funcionamento dos Serviços municipais, dos quais os serviços de Remoção e Tratamento do lixo são parte integrante.

Para tal, através destas perspectivas concebeu-se o CMCM enquanto uma organização virada para fins específicos e em relacionamento com o seu ambiente externo (do qual fazem parte os munícipes, não só como utentes mas sobretudo como seus “stakeholders externos”)<sup>6</sup>; e, enquanto uma entidade que promove acções de relacionamento inter-organizacionais, neste caso com outras organizações (as Empresas privadas) para seus fins (desta feita para a remoção dos RSU).

Associando estes pressupostos teóricos, aos dados empíricos constatados em torno do problema levantado nesta pesquisa, a construção do modelo de análise foi baseada nas seguintes hipóteses:

### **3. As Hipóteses de trabalho**

*I. Pela maneira como se tem desenrolado a articulação entre os compromissos contratuais do CMCM e das Empresas privadas na Remoção e Tratamento dos RSU, as*

---

<sup>6</sup> Os “Stakeholders externos” diferentemente dos internos que pertencem à organização, referem-se ao conjunto de entidades situadas no ambiente externo das organizações que directa ou indirectamente constituem o quadro de referência das suas acções, meios e objectivos. São eles os seus contribuintes, clientes, grupos de interesse e de pressão, competidores, o Governo, entre outros, em que a incapacidade de sua auscultação pode acarretar problemas de posicionamento e eficácia da gestão organizacional face aos problemas práticos do ambiente externo (GREENBERG & BARON. 1997: 48-53).

leis 2/97 e 11/97 da legislação autárquica são deficientemente aplicadas no Município de Maputo, "ferindo" assim as obrigações de cidadania<sup>7</sup>.

II. Por outro lado, o problema da remoção e tratamento dos RSU no Município de Maputo que se admite ter levado à contratação das Empresas privadas, tem mais a ver com o modelo de funcionamento da Gestão municipal, e não propriamente com a exiguidade de meios financeiros ou materiais conforme se advoga.

Sem relevância de uma sobre a outra, ambas as hipóteses procuram demonstrar que quer o problema do lixo que se vive no Município de Maputo, quer ainda o modelo administrativo de relacionamento do CM com as Empresas privadas, e em particular com os cidadãos, são aspectos que decorrem da lógica de funcionamento da própria gestão municipal. Daí que, tanto a actuação das Empresas contratadas pelo CMCM para aqueles serviços públicos, como a relação entre o CM e o cidadão / munícipe, só devem ser analisadas à luz daquilo que vem sendo o funcionamento da Gestão municipal tal como apontam as duas hipóteses.

#### 4. Metodologia de pesquisa

##### 4.1. O Modelo de análise

De modo a operacionalizar as principais variáveis – *Gestão municipal* (com os Serviços de Remoção dos RSU e a contratação das Empresas privadas como corolários) e *exercício de cidadania* delimitadas pela problemática, para prosseguir com os objectivos desta pesquisa, usou-se um modelo de análise<sup>8</sup> que permitiu traçar as dimensões e os indicadores dessas mesmas variáveis. Tais dimensões que por sua vez foram traduzidas em indicadores, permitiram a delimitação do guião das entrevistas e do inquérito de

---

<sup>7</sup>. A lei 2/97 está referida através do seu artigo 96 que corresponde à obrigatoriedade de consultas e prestação de contas dos titulares dos órgãos municipais aos eleitores, enquanto que a lei 11/97 está referida através dos artigos 38 e 39 da lei 11/97 que correspondem respectivamente à representação e participação dos utentes e, às informações públicas obrigatórias das entidades prestadoras de serviço.

<sup>8</sup> O Modelo de análise consiste na elucidação das variáveis ou conceitos centrais articulados com as hipóteses, através de dimensões pelas quais poderão ser analiticamente medidas por meio de indicadores (que são os referenciais dos dados a serem recolhidos (QUIVY & CAMPENHOUDT. 1992: 151)

forma a captar todo o conjunto das informações ou dados empíricos necessários para recolha e enquadramento analítico, ou por outra, para a verificação da validade ou não das hipóteses da pesquisa.

Na tabela seguinte está esquematicamente ilustrado aquilo que foi o modelo de análise utilizado para esta investigação.

Conceitos	Dimensões	Indicadores
Gestão municipal	Organização	Órgãos e competências; Sectores, Programas e actividades; meios de trabalho - financeiros, humanos, materiais e outros
	Funcionamento	Implementação de programas e actividades; Processo de tomada de decisões; investimentos públicos; mecanismos de concessão de serviços; meios de fiscalização das actividades; mecanismos de interacção e comunicação internos; mecanismos de prestação de contas e de auscultação pública;
Exercício de cidadania	Participação	Meios e motivos de contacto com o Conselho municipal; formas de manifestação pública (queixas, solicitações, opiniões); acções de envolvimento na resolução de problemas colectivos;
	Conhecimento	Da organização e funcionamento dos órgãos municipais; Dos direitos e deveres autárquicos do município; Das acções e projectos do Conselho municipal; Da estrutura das receitas e despesas municipais;

#### 4.2. As Fases da pesquisa e os Procedimentos da recolha e tratamento dos dados empíricos

Este trabalho operacionalizou-se por várias etapas, envolvendo cada uma delas procedimentos particulares. A primeira etapa consistiu na elaboração do projecto para a

pesquisa, ou seja, na constituição de todos os elementos teórico-metodológicos e empíricos para levar a cabo as aspirações da pesquisa.

Houve ainda um momento de revisão bibliográfica e de entrevistas exploratórias, não somente dirigidas a pesquisadores da área ligada ao tema, como também a entidades que directamente estão implicadas com a temática em causa, em particular os responsáveis dos Serviços de Gestão municipal, em particular do Sector de Salubridade municipal.

A etapa seguinte teve duas vertentes mas que não estiveram em nenhuma ocasião separadas, nomeadamente a recolha dos dados empíricos e a análise qualitativa (enquadramento analítico) dos mesmos. O que aconteceu nesta etapa foi que a medida que os dados eram recolhidos através das entrevistas, dos inquéritos e da observação directa, procedia-se ao seu enquadramento analítico.

A recolha dos dados foi orientada por quatro campos ou blocos para colecta de informação, que em última instância foram os domínios cruzados no enquadramento analítico dos informações. Trata-se do bloco das informações sobre o funcionamento da Gestão municipal em particular sobre os Serviços de Remoção e Tratamento dos RSU; o bloco das informações sobre a actuação das Empresas privadas contratadas para os mesmos serviços; o bloco das informações relativas ao papel da TAE sobre o funcionamento do CMCM; e por fim, o bloco das informações relativas à participação do cidadão no quadro do funcionamento da Gestão municipal.

Para além da consulta e análise de documentos escritos, utilizaram-se várias técnicas de colecta de informação, nomeadamente as entrevistas semi-estruturadas, um inquérito por questionário e a observação directa.

Começando pelos inquéritos, foram realizados 220 aplicados a 20 munícipes de cada um dos 11 Bairros já mencionados – Alto-Maé, Malhangalene, Central, Coop, Sommerschild e Polana Cimento (Distrito municipal nº 1), Chamanculo A e Xipamanine

(Distrito municipal nº 2), Maxaquene A (Distrito municipal nº 3), Hulene (Distrito municipal nº 4) e Jardim (Distrito municipal nº 5).

O inquérito foi dirigido a cidadãos moçambicanos que votaram nas últimas eleições autárquicas de 1998, ou que tenham residência no Município de Maputo há pelo menos cinco anos, de modo a garantir uma base cognitiva segundo a qual, o inquérito pudesse ser aplicado a cidadãos considerados munícipes da cidade de Maputo.

As entrevistas semi-estruturadas segundo a terminologia dada por QUIVY & CAMPENHOUDT (1992) ou BLANCHET (1997) com questões abertas e estruturadas, foram usadas para os responsáveis do CMCM, com maior relevância para aqueles que directamente respondem pelos Serviços de Salubridade. Estas entrevistas (que permitiram captar dados subjectivos contidos nos discursos dos intervenientes) foram também usadas para os responsáveis de sectores do Governo Central que velam pelo papel do Estado na sua tutela sobre o desempenho administrativo e financeiro das Autarquias Locais.<sup>9</sup>

A análise documental serviu particularmente para a recolha de informações contidas em actas e resoluções da Assembleia Municipal de Maputo; nas Posturas municipais em particular a Postura de limpeza da cidade; nos contratos de concessão de Serviços de Remoção de RSU às Empresas privadas; nos cadernos estatísticos sobre a Salubridade municipal; nos boletins orçamentais do CMCM; no Pacote autárquico (QJAL); nos relatórios do MAE e do MPF sobre as Autarquias Locais;

Por último, o processo de recolha de dados empíricos também socorreu-se do método de observação directa. Este método permitiu observar directamente alguns procedimentos da organização e funcionamento dos Órgãos, Direcções e Secções do Município de Maputo, embora com mais incidência para o Sector da Remoção e Tratamento dos RSU, incluindo visitas à Direcção Municipal de Salubridade e Cemitérios (DMSC), aos aterros sanitários espalhados pela cidade e a lixeira sita no Bairro de Hulene.

No capítulo do tratamento ou enquadramento analítico das informações, o método usado foi o da análise de conteúdo, que segundo A. BLANCHET pode ser de dois tipos, nomeadamente a análise por entrevista / inquérito (em que se interpreta os dados sob o ponto de vista da acção singular dos actores) e, a análise temática (em que as interpretações são feitas á luz de correlações grupais, representativas e estruturadas) (BLANCHET. 1992: 94)

Foi para esta pesquisa usada a análise temática, pois, esta ao contrário da outra permitia inter-relacionar as entrevistas e os inquéritos a partir dos blocos de informação, respeitando as dimensões ou categorias temáticas decorrentes do modelo de análise.

## **CAPÍTULO II**

### **CARACTERIZAÇÃO GERAL DO MUNICÍPIO DE MAPUTO**

#### **1. O Município de Maputo – antecedentes históricos da sua criação<sup>10</sup>**

##### **1.1. O Período antes da Independência (1975)**

As Câmaras Municipais surgiram em Moçambique ainda no período da vigência da Administração colonial Portuguesa. Para o caso do actual CMCM a sua herança colonial vem da antiga Câmara Municipal de Lourenço Marques (CMLM), embora tenha havido certas alterações quanto a sua territorialidade e estrutura administrativa.

Segundo relata o Boletim Municipal da cidade de Lourenço Marques de 1967, a 9 de Dezembro de 1876 foi criada a vila de Lourenço Marques, e a 10 de Novembro de 1887 a vila de Lourenço Marques foi elevada à categoria de cidade.

---

<sup>9</sup> Está-se aqui a falar do Ministério da Administração Estatal (MAE) através da Direcção Nacional das Autarquias Locais (DNAL), do Ministério do Plano e Finanças (MPF) através do Departamento do Orçamento.

Com a Reforma Administrativa Ultramarina (RAU) iniciada em 1933, determinou-se que as Câmaras Municipais fossem constituídas através de eleições. Com efeito, em 1935 a CMLM constituiu-se pela primeira vez a partir de eleições municipais. Contudo, de 1940 a 1960 a CMLM foi administrada por uma comissão dirigente, situação esta que se altera a partir de Junho de 1961 pelo Decreto Governamental Ultramarino de Moçambique nº 47730. Assim, desde o ano de 1962 até a Independência de Moçambique a CMLM era dirigida por um presidente eleito.

Os artigos 493 e 495 do documento da Reforma Administrativa Ultramarina conferiam competências e atribuições administrativas à CMLM, que compreendiam: a Administração dos bens e património da cidade; Educação; Cultura; Salubridade Pública; Polícia; fomento de Habitação; Construção e urbanização; Água e Electricidade; Serviços de Registo e Notariado – áreas de serviços superintendidos por meio de dez Pelouros de Vereação;

Os Pelouros de Vereação ocupavam as seguintes áreas: Cultura, Assistência e Obras Sociais; Construção e Arruamentos; Jardins, Parques e Arborização; Abastecimento Geral, Matadouros e Mercados; Salubridade Geral e Cemitérios; Turismo, Praias e Campismo; Transportes Públicos, Trânsito e Estacionamento; Corpo de Salvação Pública; Bairros Suburbanos; Desportos, Comemorações e Festas da Cidade.

## **1.2. Da Câmara Municipal de Lourenço Marques ao Conselho Municipal da Cidade de Maputo**

Com a Independência Nacional de Moçambique em 1975 este cenário modifica-se. A CMLM e todos os seus corpos administrativos foram extintos oficialmente pelo novo Governo, através da lei 6/78 de 22 de Abril da então Assembleia Popular.

---

<sup>10</sup> Os dados relativos a Câmara municipal de Lourenço Marques, foram extraídos dos seguintes documentos: "Boletim municipal" nº 1 de 1967 pp. 47-66 e o texto sobre "Disposições Reguladoras da Administração municipal do Conselho de Lourenço Marques" de 1971 pp. 19-71.

A antiga cidade de Lourenço Marques passa a ter o nome de cidade de Maputo, e com a instituição dos Conselhos Executivos de cidade no país através da lei 7/78 de 22 – órgãos integrados no Aparelho do Estado – a cidade de Maputo passa a estar sob Administração directa do Conselho Executivo da Assembleia da Cidade de Maputo (CEACM). Conhecido também por Conselho Executivo da Cidade de Maputo (CECM), o CEACM era uma entidade de Direito Público que orientava a administração de todos os serviços urbanos da cidade de Maputo através da Direcção dos Serviços Urbanos (DSU).

Era nesta Direcção (DSU) que estavam concentrados todos Departamentos e Secções para as várias actividades e/ou serviços urbanos como, Higiene e Salubridade, Obras e Infra-estruturas, Administração e Finanças, Parques e Jardins, entre outros.

Dentre as modificações trazidas com a implantação deste novo órgão, destaca-se a nomeação (e não eleição) dos seus Presidentes; destaca-se ainda a sua dependência financeira, material e patrimonial directa sob Órgãos do Governo central, nomeadamente, os Ministérios e suas Direcções (que para o caso da cidade de Maputo eram as Direcções da cidade), pois, pelo seu Decreto 6/80 de 26 de Junho, a Comissão Permanente da Assembleia Popular atribuiu estatuto provincial à cidade de Maputo; outra marca de destaque é que alguns serviços que estavam sob administração directa da antiga CMLM, (ao exemplo do Abastecimento da Água e Electricidade, e o Fomento de Habitação), com a Independência nacional, passaram para a Administração directa de Empresas estatais.

Este cenário manteve-se ao longo de quase toda a década de 80 e mais de metade dos anos 90. Contudo, com o IV Congresso da Frelimo concluiu-se que o sistema administrativo vigente no país estava excessivamente centralizado, porém muito fraco nas Províncias, Distritos e outras circunscrições abaixo (GUAMBE. 1998: 13).

A grande recomendação que começava a emergir estava na tentativa de se proceder à descentralização administrativa e autonomização dos Órgãos Locais, de forma a colmatar os encargos, a ineficiência e excessiva burocratização da Administrativa Pública Moçambicana. O diagnóstico estratégico para esta visão data do primeiro Seminário

sobre Descentralização dos Órgãos Locais, em 1991 (GUAMBE. 2002: 1). Isto foi reconhecido no âmbito da revisão constitucional em matéria de Poder Local através da lei 9/96 Título IV artigos 188 a 198.

Estes pronunciamentos começam a se materializar na prática com a lei 3/94 de 3 Setembro, que à luz do princípio do gradualismo estabelece os primeiros 11 distritos municipais, os municípios de cidades capital – estando neles contemplada a cidade de Maputo – (WEIMER. 2000: 38). E pela lei 10/97 de 31 de Maio estabeleciam-se mais 22, passando a ser 33 autarquias locais implantadas no país (ALVES & COSSA. 1998: 8).

Com efeito, em 1997, através da lei 2/97 de 18 de fevereiro foi promulgado o Regime Jurídico das Autarquias Locais, passando a coexistir as autarquias e os Órgãos Locais do Estado. E desta legislação, a cidade de Maputo, não perdendo o seu estatuto administrativo particular, gozou de um regime jurídico municipal especial atribuído pela lei 8/97 de 31 de Maio aprovada pela Assembleia da República.

Em termos de competências e atribuições esta lei definiu para o Município de Maputo normas que regem a sua organização, assim como os deveres e direitos dos titulares e membros dos seus órgãos constituintes (ver anexo 2 – competências e atribuições dos órgãos do Município de Maputo).

## **2. Localização geográfica, Superfície, População e Divisão administrativa<sup>11</sup>**

Com esta recente reorganização político-administrativa ocorrida com o processo de autarcização no país, o Município de Maputo foi redefinido em termos geográficos. Ocupando uma área de cerca de 316km<sup>2</sup>, a sua localização geográfica foge um pouco àquela referente a cidade de Maputo antes das municipalizações. Recentemente passa a estender-se desde o extremo norte do estuário do rio Maputo, a faixa oeste da baía de Maputo (incluindo as regiões da Catembe e Inhaca), ao limite com o Município da

---

<sup>11</sup> Estes dados foram extraídos dos Anuários estatísticos do Instituto Nacional de Estatística, 1999 e 2000.

Matola e o distrito de Marracuene (ver anexo 3 – mapa geográfico e divisão administrativa do Município de Maputo).

Em 1999, o Município de Maputo possuía uma população de cerca de 1 007 584 habitantes, dos quais 493 000 eram homens e 514 584 eram mulheres. Actualmente (2002), o INE faz uma estimativa da população em cerca de 1 044 618 habitantes, dos quais cerca de 509 963 homens e 534 655 mulheres<sup>12</sup>.

Sob o ponto de vista da sua divisão administrativa, o Município de Maputo encontra-se estruturado, em 7 Distritos municipais que por sua vez subdividem-se em Bairros urbanos, periurbanos ou suburbanos, conforme as regiões por onde se localizam.

Importa aqui referir que o CMCM faz uma divisão administrativa em 5 Distritos municipais e ordenados de 1 a 5, aos quais acrescentam-se os Distritos municipais da Catembe e da Inhaca, fazendo todos eles parte do Município da Cidade de Maputo. É por isso que falamos aqui em 7 Distritos municipais (ver anexo 3), nomeadamente:

- O Distrito municipal nº 1 composto pelos Bairros Alto-Maé, Central, Malhangalene, Coop, Sommerschild, Polana Cimento e Triunfo;
- O Distrito municipal nº 2 com os Bairros do Chamanculo, Xipamanine, Malanga, Minkadjuíne, Unidade 7 e Aeroporto;
- O Distrito municipal nº 3 com os bairros da Maxaquene, Mafalala, Urbanização e Polana Caniço;
- O Distrito municipal nº 4 onde estão os Bairros da Mavalane, Hulene, FPLM, Lulane, Ferroviário, 3 de Fevereiro, Mahotas, Albasine e Costa do Sol;
- E finalmente o Distrito municipal nº 5 com os bairros Luís Cabral, Jardim, Inhagóia, Salene, 25 de Junho, Bagamoid, Jorge Dimitrov, Zimpeto, Magoanine e Malhazine;

---

<sup>12</sup> Dos dados do último censo populacional de 1997, o número total dos habitantes da cidade de Maputo estava calculado em 987 943. Em 1998, as projecções do INE apontavam para uma população de cerca de 997 268 habitantes. Porém, não se começou por dar o número da população do Município de Maputo a partir destes dois anos, dado que as estatísticas populacionais dos mesmos sobre a cidade de Maputo incluíam ou excluíam regiões que actualmente contam ou não para as estatísticas referentes ao Município de Maputo.

### 3. Estrutura Orgânica<sup>13</sup>

Com a recente reestruturação político-administrativa trazida pelas municipalizações, o QJAL<sup>14</sup> estabeleceu as disposições legais para a estruturação administrativa dos municípios. Dentro deste quadro legal foi atribuído ao Município de Maputo um estatuto especial na organização de seus órgãos. (GOUVELA. 1998: 83).<sup>15</sup>

A estrutura orgânica do Município de Maputo obedece a seguinte disposição: o Presidente do Conselho Municipal, o Conselho Municipal e a Assembleia Municipal.<sup>16</sup> O CM é composto por 15 membros nomeadamente o próprio Presidente do CM e 14 Vereadores escolhidos pelo Presidente do CM, 6 dos quais são membros da Assembleia Municipal, sendo 5 da bancada do partido Frelimo e 1 da bancada do partido Juntos Pela Cidade (JPC).

Sendo o órgão executivo das acções de desenvolvimento do Município, o CMCM reúne-se ordinariamente uma vez por semana (às terças-feiras das 14:30 às 18:00), estando também previstas sessões extraordinárias que acontecem mediante convocação do Presidente do CM ou a pedido de um Vereador.

Por seu turno a Assembleia Municipal de Maputo é composta por 59 membros (incluindo o seu Presidente), dos quais 20 são mulheres e 39 homens. Estes 59 elementos encontram-se distribuídos pelas bancadas de quatro partidos e /ou movimentos políticos, nomeadamente a Frelimo com 42 membros, JPC com 15 membros, os partidos Trabalhista e RUMO com 1 membro cada.

---

<sup>13</sup> Todos os dados contidos neste sub-capítulo referentes à composição e estrutura orgânica do Município de Maputo foram extraídos de dois documentos básicos, nomeadamente a Deliberação nº 1 / Conselho municipal / 98 caps. I,II, III e IV pp. 1-63 e o Regimento da Assembleia municipal de Maputo / 1999 , cap. I, II e III pp. 8-23.

<sup>14</sup> Através da lei 2/97 de 18 de Fevereiro para a implantação das Autarquias Locais.

<sup>15</sup> Lei 8/97 de 31 de Maio sobre o estatuto jurídico especial do município de Maputo.

<sup>16</sup> Actualmente a presidência do CMCM é ocupada por Artur Hussene Canana, e a da Assembleia municipal por Teodoro Andrade Waty, desde as primeiras eleições autárquicas de 1998.

A Assembleia Municipal de Maputo como órgão deliberativo e fiscalizador das acções do CM, e também representante dos munícipes, realiza por ano pelo menos cinco sessões ordinárias, havendo também a eventualidade de sessões extraordinárias.

A par destes órgãos (o CM o Presidente do CM, e a Assembleia Municipal) mencionados, existem ainda treze Direcções Municipais e outros sectores que fazem parte da estrutura administrativa do Município de Maputo e cuja função é essencialmente prestar serviços de apoio ao funcionamento daqueles órgãos municipais. São eles o Gabinete do Presidente do CM, o Secretariado técnico da Assembleia Municipal, o Secretariado do CM, e o Gabinete de Estudos e Projectos (ver anexo 4 – estrutura orgânica do Município de Maputo).

### **CAPÍTULO III**

#### **ORGANIZAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA GESTÃO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS NO MUNICÍPIO DE MAPUTO**

Esta parte do trabalho vai primeiro tratar de questões ligadas à gestão interna dos Serviços municipais no quadro das competências administrativas do CMCM e de seguida, vai abordar o funcionamento dos Serviços de Salubridade, em particular a Remoção e Tratamento dos RSU.

#### **1. Das Competências e Atribuições à Organização administrativa dos Serviços municipais**

A lei 8/97 de 31 de Maio do QJAL definiu entre outros aspectos a organização, os deveres e as competências dos órgãos do Município de Maputo (anexo 2). E, em função destes aspectos o CMCM edificou uma estrutura de administração dos seus serviços, através de uma divisão intra-organizacional, ou seja, os seus serviços encontram-se sob a responsabilidade de unidades e sub-unidades municipais que são os Pelouros de Vereação, as Direcções Municipais (DM) e seus respectivos Departamentos e Secções.

Fazem parte do Conselho Municipal 14 Pelouros de Vereação que superintendem as áreas de serviços sob responsabilidade do CM que são: Unidades Administrativas;

Abastecimento Mercados e Feiras; Planeamento e Gestão do Solo Urbano: Zonas Verdes e Pescas; Assuntos Sociais e Género; Transporte, Obras e Publicidade; Cultura, Desporto e Turismo; Meio Ambiente, Parques e Jardins; Educação, Emprego e Formação Profissional; Economia e Finanças; Salubridade e Cemitérios; Administração e Gestão de Recursos Humanos.

As Direcções Municipais que levam a cabo os serviços do CM neste momento são: a DM de Gestão de Recursos Humanos; DM de Economia e Finanças; DM de Mercados e Feiras; DM de Transporte e Trânsito; DM de Estradas e Pontes; DM de Salubridade e Cemitérios; DM de Água e Saneamento; DM do Meio Ambiente, Parques e Jardins; DM de Obras e Publicidade; DM de Construção e Urbanização (ver anexo 4);

A par destas unidades catalogadas por Direcções Municipais (DM), estão a Direcção de Cultura, a Direcção de Juventude e Desportos, a Direcção da Mulher e Acção Social, a Tesouraria, o Departamento da Polícia Municipal, a Unidade de Dotação Provisional, e o Sector de Inspeção Municipal (que neste momento ainda não funciona). Existem ainda quatro unidades sectoriais que funcionam como alicerces de coordenação entre o Presidente do CM, a Assembleia Municipal, o Conselho Municipal e as Direcções Municipais. São eles o Gabinete Presidencial do CM, o Secretariado Técnico da Assembleia Municipal, o Secretariado do CM, e o Gabinete de Estudos e Projectos.

## **2. Por uma análise dos Programas das actividades e da Coordenação entre os Órgãos e Sectores do Município de Maputo**

Quer o Ministro da Administração Estatal, quer o Director Nacional do MAE para as Autarquias Locais referiram que na maioria dos municípios ainda não dá para se falar de uma verdadeira Administração Pública municipal ao serviço dos interesses e da participação do cidadão<sup>17</sup>. Este facto deriva segundo os mesmos de factores como:

---

<sup>17</sup> José Chivava, Ministro da Administração Estatal "Organização e estratégias de capacitação institucional dos Governos Locais: Experiências e desafios" pp. 1-6 & José Elijá Guambe Director Nacional das Autarquias Locais do Ministério da Administração Estatal (MAE) "Capacitação institucional dos Municípios em Moçambique" pp. 1-7 in Seminário Internacional sobre Capacitação Institucional dos Governos Locais em Moçambique, Maputo 18 - 20 de Fevereiro 2002

- a) Deficiente qualidade de formação dos Recursos Humanos dos municípios, com particular destaque para as áreas de gestão financeira e de prestação de serviços;
- b) Fraco nível de preparação dos titulares e membros dos órgãos municipais, e deficiente relacionamento entre os mesmos;
- c) Fraco relacionamento entre os órgãos municipais e os órgãos de serviços públicos do Estado, e ainda com entidades de Direito privado;
- d) Baixo nível de captação de receitas locais e falta de transparência na gestão financeira, bem como na prestação de contas ao munícipe;
- e) Existência de um grande número de funcionários excedentários;
- f) Falta de regulamentação e domínio do Pacote Autárquico;
- g) Herança de um conjunto de características de funcionamento dos ex- Conselhos Executivos;
- h) Os municípios no geral, na sua auto-organização administrativa, moldaram os Pelouros de Vereação e outras unidades não em função da especificidade das actividades a realizar, nem dos problemas locais por atacar, mas sim em função de compromissos assumidos nos partidos para as eleições.

Este último ponto (h), segundo as mesmas entidades, não permitiu a racionalização de uma estrutura de Gestão municipal que não fosse sobrecarregada em termos de pessoal, e que se guiasse por uma lógica local, quer de provisão de escolhas de Governação municipal, quer ainda de organização e provisão de serviços.

Aliás, tal como refere um estudo efectuado pela AWEPA em 2001 intitulado “Os Laboratórios do Processo Moçambicano de Autarcização”, os candidatos à presidência dos Conselhos Municipais em Moçambique foram colocados por uma base partidária nacional, e não dentro de problemas e ordenamentos de base locais (AWEPA. 2001: 9).

Pela recolha dos dados empíricos sobre a organização e funcionamento da Gestão de serviços públicos no Município de Maputo, foi constatado que o que orienta os programas ou objectivos do CM não é nenhum documento produzido pelo mesmo,

contendo planos, estratégias, priorização de objectivos, e partilhado por todos os seus membros e unidades sectoriais. O que acontece é que as grandes linhas orientadoras dos objectivos gerais do CM decorrem das prescrições traçadas no Manifesto Eleitoral do Partido FRELIMO, que orientou o Presidente do CM na sua candidatura e que dizia:

- I. Por uma Governação e Democracia municipais;
- II. Por um Planeamento Urbano eficiente;
- III. Por uma Gestão racional das finanças e património municipais;
- IV. Por uma Actividade Comercial eficiente, mercados e feiras estruturadas;
- V. Por um Turismo são e sustentável;
- VI. Por um Sistema de Transporte eficiente, Trânsito responsável e alargamento da rede de Abastecimento de Água e Energia ;
- VII. Por um Município que se preocupa com as camadas mais vulneráveis e Saúde para todos;
- VIII. Por uma Habitação condigna, Saneamento e Meio Ambiente saudáveis;
- IX. Por uma Educação para todos, Cultura viva, Desporto e Recreação;
- X. Por uma Política de Emprego segura e alargada;
- XI. Pela Ordem, Segurança e Ética urbanas;

« VOTE FRELIMO! VOTE CANANA »<sup>18</sup>

O que não está clarificado na Gestão do CMCM é como é que estes pontos aqui descritos, se traduzem na lógica do processo decisório; dos planos estratégicos (organizacional), táticos (departamentais) e operacionais (das tarefas pessoais) para levar a cabo uma série de objectivos, e sobretudo para fazer face a problemas concretos vividos pelos cidadãos, a curto, médio e longo prazos. Outro dado a assinalar diz respeito a ausência nestes pontos, dos mecanismos de auscultação e de prestação de contas sobre a Gestão municipal ao munícipe.

---

<sup>18</sup> Manifesto eleitoral da Frelimo e do seu candidato à Presidente do Município de Maputo p. 2-7 (1998, Comité da Cidade do Partido Frelimo )

É por isso que as actividades do CMCM tendem a ser programadas de forma ad-hoc (pontuais). O que exemplifica muito bem esta situação são os Serviços de Recolha e Tratamento do lixo. Uma causa directa disto é que por seu turno quase todas as Direcções Municipais não se guiam por um plano geral de actividades e objectivos, acabando por as suas actividades serem rotineiras, sem qualquer reflexo numa estratégia organizacional sobre a natureza das problemas públicos do Município de Maputo.

Do mesmo modo a coordenação entre as unidades que levam à cabo os Serviços municipais tende a estar afectada, através da sobreposição de competências ou ainda da pouca clarificação de objectivos. Por exemplo, quando procurou-se saber como é que as Vereações e Direcções de Salubridade e Cemitérios, do Meio Ambiente e de Infra-estruturas Municipais se coordenavam para resolução de problemas comuns, os seus respectivos Vereadores e Directores não deram nenhum exemplo de tal aspecto.

Ademais, acontece com frequência um Vereador de um determinado Pelouro substituir o seu homólogo noutra Pelouro de Vereação, dirigindo serviços e orientando o funcionamento de uma área com problemas e dinâmica de trabalho próprios, e às vezes sem conhecimento técnico sobre tais questões. Exemplifica isto a substituição do Vereador da Salubridade e Cemitérios pelo Vereador para a área da Cultura e Desportos, para não referir aos casos de substituição do próprio Presidente do CM por um Vereador.

Mesmo se formos para o domínio das deliberações da Assembleia Municipal pode se constatar que, por vezes elas não são traduzidas naquilo que são as acções do dia a dia da Gestão dos serviços municipais. Tomemos como exemplo a divulgação da Assembleia Municipal (através do seu porta voz, Edgar Muchanga) de que o CM não cumpre com as Posturas municipais deliberadas pela Assembleia, exemplificando isto com os procedimentos pouco claros nos contratos com as Empresas NEOQUÍMICA, QUIMILAR e INTERWASTE (in Jornal Notícias de 18 de Abril de 2002 p.7).

Outro dado constatado foi que os Serviços públicos prestados pelo CMCM raramente aparecem coordenados com os prestados pelo Estado, mesmo quando se tratam de áreas

se serviço complexas e comuns como é o caso da Saúde Pública que nunca teve coordenação nem técnica, nem institucional entre o CMCM e por exemplo o Ministério da Saúde (MISAU) ou o Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental (MICOA).

### **3. Sobre os Recursos Humanos e Financeiros**

No âmbito da Gestão dos Recursos Humanos, o primeiro traço a assinalar, através das informações dadas pela Directora desta área, é que o Município de Maputo é composto por cerca de 3017 funcionários sem contar com os membros e titulares dos órgãos municipais. Segundo a mesma fonte, trata-se de um número aproximado devido a dificuldade de conhecimento do número exacto de trabalhadores sazonais.

Assegurou-se que este número foi quase na sua totalidade herdado da anterior Administração do CECM concretamente da DSU e, encontra-se todo ele arregimentado profissionalmente pelo Estatuto Geral dos Funcionários do Estado (EGFE). E até este momento o CM ainda não dispôs de uma política de gestão dos Recursos Humanos que poderia orientar o recrutamento, a rotatividade, a substituição, e os padrões de desempenho do pessoal, em função de necessidades concretas do Município.

Constatou-se ainda através das entrevistas e visitas efectuadas ao CMCM que, não existe nenhuma unidade ao nível de cada Direcção Municipal que vela pela organização e funcionamento dos seus Recursos Humanos em conexão com a DM de Gestão dos Recursos Humanos central sita na sede do CM. Este facto, aliado a exiguidade de meios de transporte, cria certas dificuldades de relacionamento directo entre as Direcções Municipais (na maioria delas distantes da sede do CM) e a DMGRH.

É difícil assim conceber uma eficácia da Gestão dos Serviços municipais com um défice no capítulo da Gestão dos Recursos Humanos. Pois, mais do que a baixa qualidade de formação dos Recursos Humanos, um dos sintomas de crise de gestão organizacional quer na Administração Estatal como Municipal ou ainda empresarial, é exactamente a

desconexão entre os vários níveis (central, intermédio e operacional) organizacionais de gestão dos Recursos Humanos (PFISTER. 1988:12-16).

Outro problema que segundo a Directora dos Recursos Humanos constringe o funcionamento do CMCM, tem a ver com a baixa qualidade de Formação dos funcionários, particularmente no que se refere ao domínio das prescrições contidas no Pacote Autárquico. E estes problemas registam-se com maior incidência na DMSC.

No que concerne à Gestão Financeira focar-se-ão alguns pontos que têm a ver com as fontes, os montantes e a capacidade de captação e aplicação dos recursos financeiros para as actividades correntes e projectos do Município de Maputo<sup>19</sup>.

Observando as tabelas orçamentais do Município de Maputo desde 1999, constatou-se que quer as receitas assim como as despesas totais têm crescido significativamente<sup>20</sup>, tal como ilustram a tabela 1 e o gráfico 1.

Anos	Receitas totais (MT)	Despesas totais (Mt)
1999	109 402 648 000	109 522 287 700*
2000	128 561 000 000	145 610 157 000*
2001	150 106 600 000	162 106 600 000*
2002**	183 274 000 000	183 274 000 000

Tabela 1: receitas (correntes e de capitais) e despesas (correntes e de capitais) totais do Município de Maputo. Informação tirada do Boletim orçamental do CMCM / DMEF (Abril de 2002)

\* estes valores são superiores aos das receitas, dado que ao longo dos referidos anos houve Transferências extraordinárias vindas dos cofres do Estado e de outras entidades públicas.

<sup>19</sup> Todos estes dados referentes aos recursos financeiros, suas fontes, montantes e aplicação foram fornecidos pela Direcção Municipal de Economia e Finanças, e pelo Ministério do Plano e Finanças através do Departamento de Orçamento e Finanças Autárquicas. As receitas e despesas do Município de Maputo, são classificadas em dois grandes grupos – receitas / despesas correntes e receitas / despesas de capital (de investimento), embora não se irá neste trabalho pormenorizar a dinâmica de cada um dos subconjuntos destes dois grandes grupos de receitas e despesas.

<sup>20</sup> Partiu-se de 1999 dado que embora o CMCM tenha-se implantado em 1998, só em 1999 é que o funcionamento de toda a sua gestão financeira desligou-se da Direcção de Finanças da Cidade.

\*\* os dados deste ano são apenas as estimativas orçamentais obtidas junto do CM mas que não tinham ainda sido aprovadas pela Assembleia Municipal de Maputo até a altura em que nos foram fornecidas.

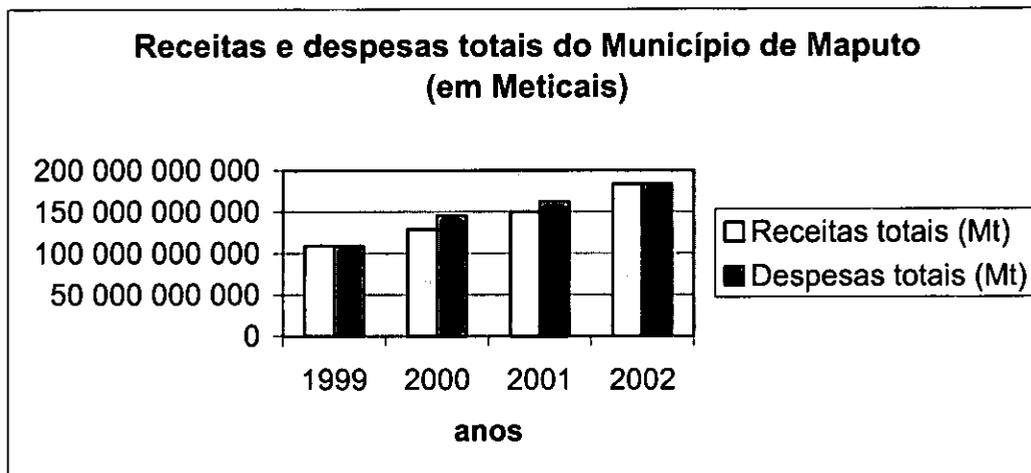


Gráfico 1 baseado nas informações da tabela 1

Por outro lado, no conjunto das fontes de receitas do Município de Maputo o Fundo de Compensação Autárquica (FCA)<sup>21</sup> continua sendo desde 1999 um dos seus grandes sustentos financeiros (ver tabela 2). O Município de Maputo tem se beneficiado ainda de várias Transferências extraordinárias providas dos cofres do Estado.

Anos*	FCA (em Meticais)	% em relação ao orçamento total	Transferências extraordinárias (em Meticais)
1999	20 836 300 000	20	119 639 700
2000	26 016 000 000	21	17 049 175 000
2001	27 056 600 000	26	12 000 000 000**

<sup>21</sup> Fundo de Compensação Autárquica (FCA) constitui uma das fontes de receitas municipais não próprias, atribuídas pelo Estado em cada ano para afectação livre por parte das autarquias. A dotação deste fundo para as autarquias cobre uma percentagem de 1,5 a 3% das receitas fiscais do Estado. Esta dotação inscrita no Orçamento Geral do Estado, obedece por lei a uma fórmula com quatro princípios de repartição para as autarquias, nomeadamente – o número de habitantes da respectiva autarquia; sua respectiva área territorial; seu índice de desempenho tributário; e o índice de desenvolvimento ponderado ( QJAL - Lei 11/97 capítulo III, secção I artigos 40 e 41)

tabela 2: FCA e Transferências extraordinárias do Estado e outras entidades públicas para o Município de Maputo. Informação tirada do Boletim orçamental CMCM / DMEF (Abril de 2002)

\* para o ano de 2002 o FCA ainda não havia sido estabelecido, pelo menos até a altura da obtenção destes dados

\*\* este valor não inclui os 14,8 biliões de Meticais atribuídos pelo Estado para a campanha do lixo.

As Transferências extraordinárias do Estado e de outras entidades públicas para o Município de Maputo, podem ser exemplificadas a partir dos montantes relativos às despesas totais (na tabela 1). Nota-se que as despesas dos anos 1999, 2000 e 2001 foram executadas com fundos acrescidos conforme consegue-se notar na tabela 1.

Outro dado a assinalar é que das despesas totais do Município de Maputo, as despesas correntes superam em grande medida as despesas de investimento. E ainda, no conjunto das despesas correntes, as despesas com o Pessoal constituem os maiores encargos financeiros, superando as despesas em bens e serviços (tabela 3 e gráfico 2).

Anos	Despesas Correntes	Despesas com o Pessoal	% das Desp. / Pessoal nas Desp. Correntes
2000	72 153 060 000, 00Mt	40 881 670 000, 00Mt	57 /
2001	90 496 600 000, 00Mt	51 719 592 000, 00Mt	58
2002	114 208 100 000, 00Mt	70 410 000 000, 00Mt	63

Tabela 3 : relação entre as despesas com o Pessoal e as despesas correntes do Município de Maputo. Informação tirada do Boletim orçamental do CMCM / DMEF (Abril de 2002)

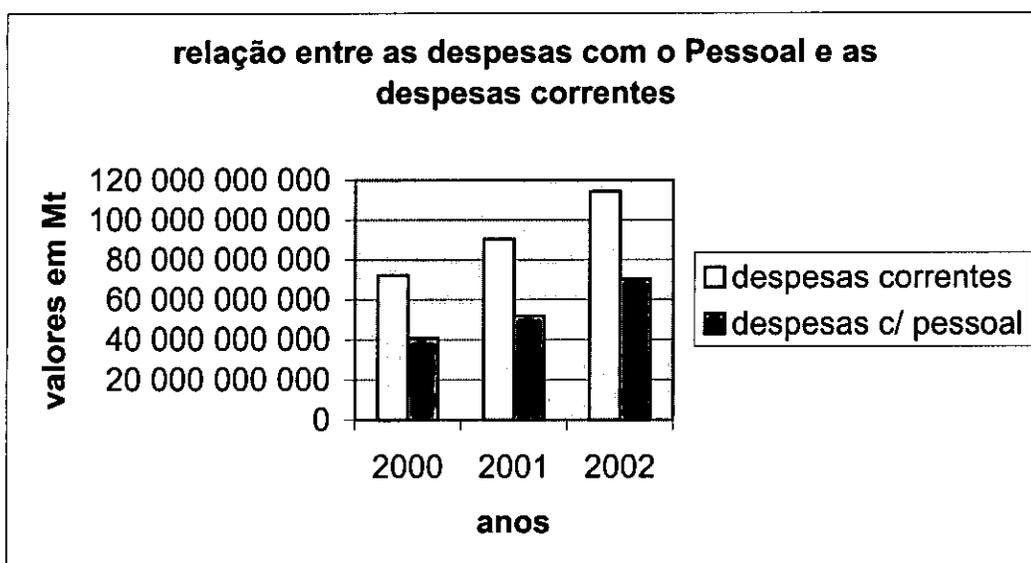


Gráfico 2: baseado nos dados da tabela 3

Isto levanta pelo menos uma possibilidade interpretação segundo a qual, os encargos financeiros do CMCM ainda não se revertem em investimentos para o desenvolvimento da Autarquia, a avaliar pelo nível de prestação de serviços (ao exemplo da limpeza da cidade) e pelos gastos com o pessoal.

A par desta situação estão os casos polémicos de que se tem falado acerca da Gestão financeira no CMCM. São casos relacionados com desvios de aplicação de fundos por parte do CM divulgados pela Assembleia Municipal, que obrigaram o Presidente desta a levantar em Abril de 2002 uma inspeção através da nomeação de duas comissões ad-hoc para o efeito. Um exemplo disto foi a transferência de fundos pertencentes a uma DM para uma outra (fundos da DM de Mercados e Feiras que passaram para a DM de Construção e Urbanização), e ainda, o alegado desvio de fundos para pagamento de trabalhadores inexistentes. Todos estes dados foram alertados por uma carta anónima de funcionários do CM dirigida ao Presidente da Assembleia Municipal (in Jornal Domingo de 24 de Março p.3).

#### CAPÍTULO IV

##### OS PROGRAMAS E ACÇÕES DE REMOÇÃO E TRATAMENTO DOS RSU E SUA RELAÇÃO COM A GESTÃO MUNICIPAL

## **1. Breve historial dos Serviços de Remoção e Tratamento dos RSU no Município de Maputo**

Segundo a Portaria 22906 sobre a Organização dos Serviços da antiga CMLM, dentro de todas as unidades administrativas a Remoção e Tratamento dos RSU estava sob responsabilidade do Pelouro de Vereação para Salubridade Geral e Cemitérios, e as suas actividades eram implementadas pela Direcção dos Serviços de Abastecimento Geral – Repartição de Higiene Cidadina – Secção de Salubridade Urbana,.

O que é de ressaltar é o facto de todos os trabalhadores da Salubridade estarem arregimentados num sistema de acampamentos.(situação que perlava-se ainda hoje) Isto é, desde os Serviços de Varredura, Canalização, Manutenção e Conservação de Cemitérios, até a Recolha dos RSU, os trabalhadores eram constituídos por gente proveniente de fora da cidade de Lourenço Marques (geralmente de Zavala - Inhambane), mas com residência junto das instalações da DMSC.

O documento oficial que orientava todas as actividades de Remoção e Tratamento dos RSU na época era a Postura Camarária de Limpeza da cidade, publicada no Boletim oficial nº 52 da CMCLM IIIª série de 24 de Dezembro de 1966 e que entrou em vigor a partir de 1 de Janeiro de 1967. Esta Postura continha entre várias disposições, horários de depósito de lixo; taxas e multas de lixo; serviços especiais de recolha de lixo; classificação dos lixos e seu respectivo tratamento; e só veio a sofrer algumas alterações em 1972, devido a mudanças ocorridas no contexto dos factores de organização urbana que passaram a afectar a limpeza da cidade de Lourenço Marques.

Com a extinção em 1978 de toda a estrutura municipal colonial de Gestão dos Serviços urbanos, todos os Serviços urbanos incluindo a Remoção do lixo, passaram a estar por conta do CECM (criado no mesmo ano) através da DSU – Salubridade e seus Departamentos e Secções.

Pela conversa tida com o antigo Director da DSU, Amaral Matos, a estrutura dos órgãos responsáveis pela Salubridade Urbana quase que manteve-se desde o período colonial,

apesar de a intenção ter sido o seu desmantelamento. Quer as instalações, as formas de trabalho, ou ainda o uso da própria Postura de limpeza da cidade, mantiveram-se operacionais, mudando apenas para o caso de alguns serviços os nomes dos órgãos ou sectores por eles responsáveis.

Basta recordar por exemplo que para o depósito do lixo doméstico, por parte dos estabelecimentos comerciais, mercados, e moradores, era feito mediante o seu armazenamento nos mesmos locais onde o lixo era gerado, e em seguida os camiões da DSU – Salubridade passavam e recolhiam-no junto dos cidadãos. Pois, o sistema de contentores para depósito do lixo, segundo a mesma fonte, só aparece em finais de 1990 aquando de uma ajuda provinda da Cooperação com o Governo Espanhol.

## **2. O Cenário actual da Organização dos Serviços municipais de Remoção e Tratamento dos RSU**

Uma pergunta interessante por formular seria talvez interrogarmo-nos sobre o que é que justificou a eficácia dos Serviços de Remoção do lixo no período colonial, e em grande parte do tempo que vigorou o CECM – DSU, tendo em conta que estes últimos, herdaram quase todo o aparato colonial de gestão da remoção do lixo (desde meios materiais, humanos, métodos de trabalho, incluindo a própria incapacidade financeira do Estado).

A municipalização veio trazer (pelo menos a nível legislativo) um novo figurino da Gestão dos Serviços urbanos para os cidadãos. Dentre as mudanças ocorridas com a passagem do anterior CECM para o actual CMCM no domínio da Gestão dos Serviços de Remoção e Tratamento do lixo, destaca-se a implantação de uma Direcção autónoma (a Direcção Municipal de Salubridade e Cemitérios - DMSC) para os Serviços de Salubridade urbana, com seus Departamentos e Secções para cada serviço específico.

Esta Direcção faz parte de um conjunto de várias Direcções Municipais que levam a cabo as actividades do Município de Maputo, contrariamente ao período que vigorava o CECM, no qual havia uma única Direcção (a DSU) que levava a cabo todos os Serviços

urbanos. Mas o que é que faz da DMSC uma unidade diferente das unidades que levavam a cabo os Serviços de limpeza da cidade nos períodos anteriores?

O que acontece hoje é que a chamada DMSC ocupa exactamente o mesmo dispositivo herdado do período em que vigorou o CECM e a sua DSU, quer em termos de instalações físicas, locais de trabalho, da disposição das suas sub-unidades, dos seus funcionários, dos modelos de recolha do lixo, dos locais de depósito do lixo urbano, e do seu tratamento após remoção.

Os Serviços de Salubridade urbana para além da Remoção e Tratamento dos RSU, continuam a englobar (tal como nos períodos precedentes) outras actividades como, a Varredura de arruamentos, a Limpeza e Manutenção de fossas e drenos, a Manutenção e Conservação dos Cemitérios, a Capinagem.

O CMCM administra os Serviços de limpeza da cidade através da Postura municipal de limpeza da cidade (datada de 1966 que só foi alterada através da resolução 39/2001 de 5 de Novembro pela Assembleia Municipal de Maputo) e a partir de um Pelouro de Vereação que é a Vereação de Salubridade e Cemitérios, e da DMSC, que por sua vez encontra-se subdividida em Departamentos e respectivas Secções, como é o caso do Departamento de Higiene e Salubridade, onde se encontra a Secção de Remoção e Limpeza.

Pelas declarações do antigo Director (demitido em Dezembro de 2001), confirmadas pelo seu sucessor, os trabalhos de Remoção dos RSU são efectuados por meio de três sistemas ou modos diferentes; Um que é através dos meios e programas próprios do CMSC – DMSC; outro através do envolvimento das Comunidades dos Distritos municipais, sobretudo nos Bairros periurbanos e suburbanos – também conhecido por programa “comida pelo trabalho; e por fim, um que é através da contratação de Empresas privadas, ou ainda, aluguer de meios materiais a outras entidades empresariais<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> O programa denominado “comida pelo trabalho”, envolve um financiamento do Programa Mundial para Alimentação (PMA), e consiste na colaboração das comunidades dos distritos municipais nº 3, 4 e 5 e

Segundo o chefe da Secção de Remoção e limpeza da DMSC, o ideal seria que a DMSC tivesse pelo menos um camião de recolha de RSU depositados em cada área ou zona de operação. Porém, neste momento a DMSC só dispõe apenas de 3 camiões para contentores de 800 litros, 3 camiões (um avariado) para contentores de 16m<sup>3</sup>, 2 camiões médios para contentores de 10m<sup>3</sup>, e 2 carrinhas de caixa aberta (uma avariada) para serviços especiais (tudo isto para a recolha dos RSU em três turnos de trabalho – 6 h até 13 h; 13 h até 19 h; e, 19 h até 4 h).

Esta mesma fonte informou-nos que relativamente à produção do lixo na cidade de Maputo, os Distritos municipais constituídos pelos Bairros periurbanos e suburbanos e as áreas de mercados, são as zonas com maior tonelagem de lixo produzido. Isto deve-se ao facto do lixo produzido nestas zonas ser classificado por lixo bruto, ou seja, trata-se de lixo constituído de diversos materiais (areias, carvão, pedras, lenha, lixo arbóreo, resíduos alimentares, plásticos, papéis, entre outros). Porém, nas restantes zonas da cidade em geral de “cimento”, o lixo produzido é de maior visibilidade, dado que o único mecanismo de depósito existente nestas zonas é a sua exposição a céu aberto nos contentores, enquanto que na maioria dos Bairros sobretudo suburbanos há outras alternativas de depósito do lixo, como por exemplo o enterro em quintais.

A maior tonelagem do lixo produzido nas zonas de subúrbio, assim como nas de mercados, não deve ser confundido com maior densidade de lixo produzido. Pois, esta pertence aos Bairros de “cimento” (em especial o Distrito municipal nº 1), devido à variedade e multiplicidade de produtores de lixo, como são os casos de estabelecimentos e actividades comerciais, moradores, hotéis e pensões, oficinas e outros serviços.

No que diz respeito aos contentores de depósito de lixo, encontram-se ainda hoje na cidade de Maputo parte dos contentores doados pelo Governo Espanhol em 1991, que só

---

Catembe e Inhaca, que são pelo seu trabalho “gratificados” em géneros alimentícios e outros. Por seu turno, a contratação de Empresas privadas registou até ao momento para as empresas QUIMILAR, INTERWASTE e NEOQUÍMICA, enquanto que para o aluguer de meios (camiões e pás carregadoras), eram as Empresas NEOQUÍMICA e MOZBRAKE LTD.

a partir de Dezembro de 2001 é que acrescentaram-se mais 101 contentores com 800 Litros de capacidade e 56 com capacidade para 6m<sup>3</sup>.

Sobre os Recursos Humanos da DMSC a DMGRH deu-nos a conhecer que de um total de 915 trabalhadores da DMSC, cerca de 125 pertencem aos Serviços de Remoção e Tratamento do lixo incluindo os trabalhadores afectos para os trabalhos na lixeira. Contudo, esta é a Direcção que mais problemas tem de mão de obra excedentária, número de trabalhadores incerto, e grau elevado de trabalhadores sem Formação técnico-profissional.

Uma nota especial vai para o facto de os Serviços de Remoção do lixo no Município de Maputo estarem desde Novembro de 2001 no âmbito da “Campanha de choque / Campanha de Emergência”, cujo término esteve previsto para Fevereiro de 2002, mas que ainda não se efectivou devido ao não alcance dos objectivos previstos<sup>23</sup>.

Pode-se falar num Plano estratégico municipal de Remoção e Tratamento do lixo (RSU), e como o cidadão / munícipe aparece nele integrado? Para responder a esta pergunta é preciso antes analisar quais os factores da Gestão municipal que na sua globalidade podem estar em frente da ineficácia e ineficiência da Remoção e Tratamento do lixo (RSU) no Município de Maputo.

### **3. Do Modelo de Administração municipal, aos Problemas e Soluções da Remoção e Tratamento dos RSU**

Tanto o Secretário municipal como o Vereador e o Director da Salubridade foram unânimes em considerar que, os problemas do lixo que actualmente se verificam no Município de Maputo derivam fundamentalmente de dois aspectos. O primeiro é a

---

<sup>23</sup> Esta campanha foi inaugurada pelo CM através do seu Presidente devido às fortes pressões levantadas pelo acréscimo do lixo na cidade de Maputo. Situação esta que se agravou principalmente com a retirada dos serviços da INTERWASTE. Foram chamadas várias entidades públicas, privadas e o Governo para apoiar o CMCM na recolha do lixo. E na sequência deste apelo o CMCM beneficiou-se de um apoio do Governo em 14,8 biliões de meticais e do empréstimo de camiões, tractores e pás carregadoras, de Empresas como os CFM, a Teixeira Duarte, Tâmega, o Gabinete da Primeira Dama, a SOGITEL, EDM, COTUR, CMC, Comunidade Muçulmana, entre outras.

exiguidade de meios materiais e financeiros por parte do CMCM; e o segundo tem a ver com a falta de uma cultura urbana e educação ambiental da maior parte dos cidadãos.

Na linha destes dois aspectos aqui mencionados, um trabalho cujo tema é “o Município de Maputo e a Gestão dos RSU”, levantava uma hipótese na qual referia que o problema da abundância do lixo tinha a ver com a insuficiência de meios de recolha e de locais para depósito do lixo por parte do CMCM, e que a solução básica para os problemas do lixo passaria por aquilo a que se chamou de “educação ambiental” dos cidadãos<sup>24</sup>.

Ora, estes pontos no seu conjunto têm pouca relevância e são de certa forma lineares para o propósito deste trabalho, que é mostrar que tanto o problema do lixo, a relação entre o CMCM e as Empresas Privadas de Remoção do lixo, como ainda, o tipo de responsabilidade ou participação lograda ao cidadão nestas questões, decorrem da lógica ou modelo de Administração / Gestão municipal na sua generalidade.

Pois, de todas as Direcções, Sectores e Gabinetes municipais, a DMSC é a que ao nível das dotações orçamentais do CMCM tem auferido a maior parte das receitas para suas despesas correntes (despesas com o Pessoal e com bens e serviços), embora ao nível das despesas para investimentos esta Direcção não tem tido especial atenção, apesar dos actuais problemas que se verificam no aspecto da Salubridade municipal no geral (ver tabela 4).<sup>25</sup>

<b>Anos</b>	<b>Despesas c/ Pessoal</b>	<b>Despesas c/ Bens e serviços</b>	<b>Total das despesas correntes</b>	<b>% das desp. cor. da DMSC nas desp. correntes do CMCM</b>
2000	10 173 855 000	11 946 400 000	22 120 255 000	30,8
2002	12 100 000 000	14 000 000 000	26 100 000 000	22,9

<sup>24</sup> Refere-se ao trabalho de Egídio Simango efectuada para o cumprimento parcial dos requisitos para a obtenção do Grau de Licenciatura em Administração Pública na UFICS 2001/2002 intitulado “O Município e a Gestão dos resíduos sólidos” - o caso do Município de Maputo pp. 12-28

<sup>25</sup> Nestes dados tirados no Boletim de discriminação orçamental para os anos de 2000 e 2002, fornecida pela Direcção Municipal de Economia e Finanças, através do documento “Ofício nº 403/ GPCM a 28 de Fev. 2002, não nos foi possível obter os dados relativos a 1999 e 2001.

---

Tabela 4: despesas correntes da DMSC. Dados tirados do documento orçamental 403 / GPCM (Fevereiro de 2002)

Entretanto, sob o ponto de vista das despesas para investimentos, as prioridades pouco se dirigem para a DMSC. Por exemplo em 2000, o maior fundo do orçamento para investimentos (20 235 484 000, 00 Mt) foi para a Direcção Municipal de Estradas e Pontes, e o segundo maior ( 6 580 727 000 000, 00 Mt) para a Direcção Municipal de Água e saneamento. Para o orçamento previsto para 2002 as maiores receitas para as despesas de investimento continuam a ser para as Direcções de Estradas e Pontes (com 23 962 500 000, 00 Mt) e de Água e Saneamento (com 14 190 000 000, 00 Mt).

Esta situação pode levantar questões como; se se advoga que os vários problemas registados no âmbito da Salubridade municipal no geral e da Remoção e Tratamento do RSU em particular derivam da escassez de meios materiais, porque é que estes problemas não constam nas prioridades dos investimentos municipais, quer em termos de compra de materiais, Formação de pessoal, ou aquisição de novas tecnologias?

Ademais, o CMCM advoga que são exactamente as dificuldades de remoção dos RSU (que se assumiu derivarem da escassez de recursos), que levam o CMCM a contratar empresas privadas para os mesmos serviços. Porém, 25 mil USD mensais para pagar a QUIMILAR e em seguida 36 mil USD para a INTERWASTE, são somas consideráveis para se falar em escassez de recursos financeiros, sobretudo se se fizer uma estimativa anual destas somas tal como se ilustra na tabela 5.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Os cálculos anuais destas somas de dinheiro foram efectuados a partir das taxas de câmbio médias anuais entre o Dólar e o Metical; para o ano de 1999 a taxa de câmbio média anual foi de 12 673, 25Mt; para 2000 foi de 15 140, 92Mt; e para 2001 foi de 20 454, 37Mt (BANCO DE MOÇAMBIQUE Boletim Estatístico n° 9/34 2001p.20). Os mesmos cálculos foram estimados baseando-se na fórmula – (valor mensal em USD \* 12 meses) \* taxa de câmbio média anual). E nos valores mensais em USD não se incluem os 36 mil que a INTERWASTE exigiu, dado que nunca chegaram a entrar em contrato.

Anos de contrato	Valor mensal do contrato	Valor anual do contrato (USD)	Valor anual do contrato (Mt)
1999	25 USD	300 000	3 801 975 000
2000	25 USD	300 000	4 542 276 000
2001	25 USD	300 000	6 136 131 000

Tabela 5: estimativas das contrapartidas financeiras anuais do CMCM para os compromissos contratuais com as Empresas privadas. Dados do CMCM / Direcção Municipal de Economia e Finanças (Boletim orçamental de 1999, 2000 e 2001) e do Banco de Moçambique (Boletim Estatístico cambial de 2001).

Por outro lado, se se fala ainda em falta de *cultura urbana / educação ambiental* por parte dos munícipes, como se justifica que até aqui não exista ainda um Plano estratégico do CMCM, nem mesmo propostas de planos à Assembleia Municipal em que neles, os munícipes apareçam como alvos de um programa municipal cujos objectivos sejam a co-responsabilização (sobre decisões, acções) dos mesmos e o CMCM em matéria de consciência e atitude públicas, e sobre os mecanismos de preservação da Saúde pública.

É daí que para a análise que se propõe nesta pesquisa dever-se-á encarar os problemas de Remoção e Tratamento do lixo (RSU) enfrentados pela DMSC, como sendo problemas duma unidade organizacional cujo funcionamento depende do contexto gerencial global do CMCM. Assim se justifica a pertinência da Teoria das Organizações em particular a perspectiva sistémica (nas suas vertentes analíticas *estratégica e contingencial*) para entender este problema da remoção e tratamento dos RSU.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> A análise sistémica na Teoria das Organizações privilegia na abordagem do funcionamento organizacional, o sistema de acções construído pelos actores que dele fazem parte, procurando uma relação de equilíbrio entre os objectivos da organização e dos membros da mesma (CROZIER & FRIEDBERG. 1977: 445). Por seu turno, a sua componente estratégica e contingencial deriva do facto de que, sendo a organização um sistema de acções construído, a análise do seu funcionamento deve ser em função dos problemas que ela procura fazer face, constituindo-se como sistema de acção concreto para um dado contexto contingencial (BERNOUX 1985: 136). Isto revela a necessidade de planeamentos estratégicos sempre com vista a uma adaptabilidade (presentes e futuras) às contingências do ambiente no qual a organização está inserida com os seus objectivos específicos (RICHARDSON.1998: 17-33).

Esta perspectiva estratégica e contingencial coloca no âmbito do processo gerencial das Organizações a relação entre as estratégias, os Planos, os Objectivos, os Recursos, e a atitude dos gestores e do seu pessoal subalterno, em função da natureza contingencial dos problemas que constituem o alvo da Missão da Organização. São estes elementos que fornecem a lógica que integra as unidades funcionais de qualquer Organização (RICHARDSON.1998:17-23).

Todavia, o que se regista em termos das actividades municipais de Remoção e Tratamento dos RSU, decorrem de um modelo reactivo<sup>28</sup> face aos problemas que se colocam hoje no capítulo das mesmas actividades. Ou seja, os Programas e actividades de Remoção e Tratamento dos RSU no Município de Maputo, obedecem a esquemas de actuação gerencial ad-hoc (exemplifica isto o conjunto de reuniões extraordinárias, as decisões prematuras que têm sido alvo de contestações), que não decorrem de nenhuma estratégia ou plano organizacional com vista a posicionar as acções de Remoção e Tratamento dos RSU em função de problemas de cada contexto e tempo.

A título de exemplo, podemos dar um olhar àquilo que têm sido as tentativas de solução para o problema do lixo no Município de Maputo, que variam desde a solicitação de apoios, a contratação de Empresas privadas até à recente introdução de taxas de lixo.

No que concerne a solicitação de apoios para os problemas de remoção do lixo, tudo começa sobretudo em 2001 num apoio Governamental ao CMCM na ordem de 14,8 biliões de Meticais.<sup>29</sup> E quanto à aplicação destes fundos, o Secretário municipal informou-nos que o CMCM havia encomendo o fabrico de contentores de lixo, a compra de camiões e outras viaturas e meios de recolha de lixo junto das empresas CANES,

---

<sup>28</sup>Um modelo gerencial reactivo caracteriza-se por uma atitude por parte dos gestores, seu staff e os demais elementos que operacionalizam os objectivos da organização em acções, na qual a lógica das respostas dadas aos problemas não é reflectida antecipadamente, ou seja, o que acontece é vermos as decisões e acções a acontecerem com os mesmos métodos a medida que os problemas aparecem. Isto é evoluem os problemas e mantêm-se as formas de os gerir (CROZIER & FRIEDBERG.1977:446)

<sup>29</sup> Estes dados foram confidencialmente fornecidos pela Direcção Municipal de Economia e Finanças (DMEF), e pela secretaria da Assembleia municipal, através do relatório final de execução de receitas, contidas na Ficha classificada em RA-2 / AM 2 de Abril 2002

ENTREPOSTO e AGRO-ALFA. Contudo, persiste a justificativa de falta de meios bem como a proclamada “Campanha de Choque” e as dificuldades de recolha de lixo.

Sobre as taxas de lixo assim como a contratação das Empresas privadas para a Remoção do lixo, são assuntos que aparecem bruscamente na vida municipal dos cidadãos, pois quer as obrigações legais de informação e consulta ao cidadão, quer ainda a lógica de autogoverno dos cidadão desejada pela municipalização não são observadas, senão vejamos:

Por um lado, segundo o inquérito, no que concerne à actuação das Empresas privadas (QUIMILAR e INTERWASTE), 88% dos cidadãos nunca ouviu falar da actuação ou de contratos com tais empresas, incluindo moradores dos bairros nos quais a QUIMILAR e INTERWASTE operaram. Por outro lado, a própria Assembleia Municipal dava conta de irregularidades na celebração de tais contratos, naquilo que foram os processos para concurso público, as somas monetárias envolvidas nos contratos, e o cumprimento de compromissos legais (in Jornal Domingo 21 de Abril 2002 pp.4-5).

A justificar a constatação do carácter reactivo das acções do CMCM, pode-se argumentar a partir do facto de que não é por acaso que cada vez mais a Remoção do lixo tem vindo a colocar situações complexas ao CMCM. Ou por outra, há uma série de factores que está sendo ignorada pela Gestão municipal que se relacionam com os Serviços de limpeza da cidade.

Dentro duma lógica proactiva – que procura prover acções e meios para antecipar os problemas, que rodeiam os fins da organização (CROZIER& FRIEDBERG:446) – de Gestão organizacional, uma reflexão que traduzir-se-ia num Planeamento estratégico municipal, poderia provavelmente dar conta de factores que hoje fazem com que o contexto de produção do lixo na cidade de Maputo, não seja de forma alguma o mesmo que há tempos atrás.

Por exemplo, a Postura como o próprio CMCM continuam a ignorar factores como, o acréscimo do número e da densidade de áreas e agentes produtores de lixo (desde cidadãos até supermercados, clínicas, tascas, vendedores ambulantes, indústria informática no geral); a introdução de formas novas de produção do lixo bem como do tipo de lixo produzido; novos padrões de consumo (de serviços, de alimentação, de materiais) muitas vezes importados de outros contextos urbanos, mas que não encontram resposta adequada em termos daquilo que são os métodos de evacuação e tratamento após aproveitamento / uso final dos seus produtos.

A eficácia dos planos de gestão do lixo municipal deve passar pelo diagnóstico e informação sobre os tipos (doméstico, industrial, sanitário, arbóreo), as quantidades, as fontes e os factores (variação das estações de tempo, desenvolvimento económico e comercial, costumes socioculturais de consumo, características físicas urbanas) geradores do lixo (RUSHBROOK & PUGH.1999:17-18).

Todavia, até que ponto se pode falar num Sistema de Tratamento do lixo no Município de Maputo? Para apercebermo-nos da pertinência desta pergunta bastará apontarmos para algumas situações problemáticas do processo de gestão do RSU.

Pela metodologia de Observação directa levada a cabo em volta dos depósitos de lixo, dos mecanismos do seu armazenamento, e ainda da sua compactação, recolha e depósito final na lixeira (Bairro de Hulene), constatou-se que é um tanto ao quanto prematuro falar num sistema de tratamento do lixo (RSU) no Município de Maputo. Pois, apesar do CMCM através da DMSC possuir um sistema de classificação do lixo – lixo orgânico (arbóreo e animal), hospitalar, industrial (resíduos metalo-mecânicos, material informático, electrodomésticos, placas isotérmicas, borrachas, material radioactivo), doméstico e diverso (resíduos alimentares, papéis, plásticos, areias, vidros, latas) – o que acontece é que a nível dos locais de depósito de lixo não existe nenhuma orientação técnica que regula a selecção e o armazenamento desta variedade de lixo.

Pode-se mencionar neste domínio de Tratamento do lixo segundo a sua variedade uma experiência da Empresa FAPACAR (mas que hoje já não existe) que durante tempos funcionou em colaboração com o antigo CECM, na recolha de todo o tipo de papéis através dos seus próprios contentores para um posterior tratamento por via da sua reciclagem.

É preciso que exista do lado do CMCM um plano no sentido de institucionalizar acordos e iniciativas desta natureza, colocando a comparticipação de agentes empresariais (sobretudo industriais – vulcanizadoras, vidreiras e outros), de modo a haver um tratamento adequado do lixo em função da sua variedade, grau de reaproveitamento, e nível de perigo tóxico. O que se apurou neste âmbito foi que está em vista um projecto de reciclagem de lixo da iniciativa conjunta entre o Grupo de Trabalho Ambiental, o CMCM e uma Associação de nome Círculo de Interesse da Mulher. Este projecto está virado para a recolha de latas, garrafas e papel, e numa primeira fase abrange as zonas da Polana até à praia da Costa do Sol.

Há que entender por outro lado que não existem ainda no país mecanismos tecnológicos para problemas de reciclagem de todo o tipo de lixo, sendo que o CMCM herdou por seu turno várias lacunas neste domínio (por exemplo a falta de incineradoras que faz com que mesmo na própria lixeira o lixo seja depositado sem selecção prévia, exceptuando o lixo dos hospitais que é enterrado num local à parte). Razão pela qual a exposição ao perigo de lixos tóxicos tem sido várias vezes reportada, como foi o caso dos materiais radioactivos obsoletos armazenados no Hospital Central de Maputo que outrora serviam para o tratamento de doenças cancerígenas, reportada pela TVM “Programa consultório médico” a 10 de Abril 2002.

Outro dado a assinalar neste domínio do Tratamento do lixo (RSU) no Município de Maputo diz respeito às estimativas das quantidades do tipo de lixo produzido, em função dos locais ou períodos de tempo. Segundo J. Carlos Vaz este processo pode ter grande importância no que se refere a adopção de estratégias ou métodos de instalação de reservatórios de lixo, ou ainda na priorização das acções e áreas da sua recolha

(VAZ.2000:1-2). Contudo, as estatísticas feitas na quantificação do lixo pela DMSC (nas quais o trabalho de E. Simango também se baseou), apesar de não estarem a ser tomadas em consideração no sentido da importância aqui apontada, não são passíveis de credibilidade.

Porque, segundo o chefe da Planificação das Estatísticas de Recolha de lixo da DMSC (Agostinho Chongo), o lixo recolhido no Município de Maputo é na sua maioria misto e bruto. Isto é, trata-se de um lixo que contempla várias espécies de materiais físicos, dos quais aparecem materiais não classificados como lixo, dificultando assim a sua quantificação real sobretudo em tonelagens, cabendo lugar só para as estatísticas efectuadas a partir da metragem cúbica dos contentores compactados de lixo e dos camiões que chegam à lixeira. A outra razão tem a ver com o facto das estimativas em tonelagens não serem realísticas, devido a ausência de uma balança de medição do lixo na própria lixeira.

Em função dos pontos levantados neste capítulo, o que se pode concluir é que a solução dos actuais problemas de Remoção do lixo, pode passar por algumas acções concretas como a compra de grande número de contentores, a aquisição de fontes alternativas de receitas, ou por meio de apoios que permitam alugar ou adquirir meios de trabalho para a recolha e tratamento do lixo (tal como se observou com a Campanha de choque). Todavia tais acções não passarão de soluções momentâneas, ou seja, de curto prazo. Aliás, isto é comprovado pela dita Campanha de choque, aberta em Novembro de 2001, a qual não só ainda não produziu resultados esperados, mesmo com o avultado conjunto de apoios ao CMCM, como também o seu prazo previsto para Fevereiro de 2002 não se efectivou, continuando assim o problema da ineficácia da recolha do lixo na cidade de Maputo até aos dias de hoje.

Deste modo, sem pretender adiantar com as conclusões do trabalho, pelos dados e argumentos colocados neste capítulo, com particular destaque para este último sub-capítulo, comprova-se aquilo que se levantou nas hipóteses de trabalho, que foi tentar

demonstrar que os problemas da Remoção e Tratamento dos RSU têm mais a ver com a forma como se desenrola a Gestão municipal no geral.

Resta ainda procurar demonstrar o que nas hipóteses de trabalho dizia respeito à plataforma de actuação das Empresas privadas contratadas para a Recolha dos RSU, plataforma esta que presta-se como consequência do funcionamento da Administração do CMCM. Este ponto da pesquisa será consubstanciado pelos dados do capítulo seguinte.

Dentro também do capítulo que se segue será a vez de colocarmos a abordagem naquilo que está a acontecer em termos da responsabilidade e participação do cidadão / munícipe em todos estes esquemas que dizem respeito ao funcionamento da Gestão municipal, e da relação entre esta e a actuação das Empresas privadas.

## **CAPÍTULO V**

### **SOBRE O EXERCÍCIO DE CIDADANIA NO CONTEXTO DA GESTÃO MUNICIPAL DO SERVIÇO PÚBLICO E DA ACTUAÇÃO DAS EMPRESAS PRIVADAS – no caso particular do Serviço de Remoção e Tratamento dos RSU**

**1. De que é que se está a falar quando se refere o “Exercício de Cidadania” e como é que esta questão se relaciona com a lógica autárquica de Provisão do Serviço público?**

Este capítulo não aparece sob forma de interrogações por acaso, tudo tem a ver com a tentativa de encontrar a operacionalidade das dimensões deste conceito – *cidadania* – sabendo que a sua origem está etimológica e historicamente ligada a outros contextos sociais. Só assim é que procurar-se-á demonstrar o seu eixo de ligação com o contexto de uma lógica autárquica de provisão do serviço público.

O termo “Cidadania” nasce ligado às antigas cidades-Estado do contexto de organização política grega. Isto é, só era cidadão quem habitava e pertencia a uma cidade, e a

cidadania era deste modo, a qualidade e o direito do ser cidadão. Exercer este direito era exercer a cidadania (Enciclopédia Portuguesa-Brasileira s/d p.1123). Contudo nem todas as cidades da Antiguidade Clássica e/ou grega, o direito de cidadão estava alargado para todos os seus habitantes (ibid. 1212).

Com a entrada do século XIX na Europa Ocidental, a cidadania ressurgiu englobada no contexto da formação dos Estados-nações. Ou seja, ela estrutura-se num vínculo nacionalista em que em função do estatuto jurisdicional num Estado-nação os indivíduos eram ou não cidadãos – uma cidadania nacionalista. A cidadania e a sua componente de direitos ou deveres de cidadão passam a ter um vínculo constitucional assegurado pelo Estado-nação (Enciclopédia luso-brasileira s/d p.207).

É nesta ordem dos contornos contextuais da cidadania que A.TOURAINE aponta que “o termo cidadania refere-se directamente ao Estado nacional. Todavia, pode-se dar-lhe um sentido mais geral como faz M. WALZER (1983) quando fala em cidadania como direito ao “*membership*” (TOURAINE.1994:95).

A cidadania está hoje concebida sob o ponto de vista da acção dos actores sociais ou cidadãos enquanto *sujeitos* dos seus interesses colectivos ou particulares, vendo-se logo que ela está ligada a contextos democráticos de organização política, sendo por conseguinte uma instituição que garante a própria ordem democrática, da qual ela é também resultante (ibid.99).

Pode-se assim entender segundo A. EVERITT que pela participação e responsabilidade dos cidadãos na esfera pública da sua jurisdição, a cidadania está também ligada a uma cultura – cultura de exercício de cidadania. E há duas formas de se aperceber de tal cultura, uma que é através da delegação (em eleições) das responsabilidades directas da gestão do interesse público a agentes representantes do cidadão; Outra que pode ser através do controle das acções directas (manifestas ou ocultas) da gestão dos assuntos públicos, e através de manifestações de exigências, contestações, protesto entre outras.

Estas duas dimensões recaem na visão aristotélica de “*sujeito politicus*” como condição de ser cidadão ou de exercer cidadania (EVERITT.2001:65).

Sem pretender esgotar o debate teórico sobre a cidadania vejamos como é que o seu exercício aparece implicado com a lógica autárquica de Gestão do Serviço público, que é o lema do processo de municipalização iniciado em Moçambique no âmbito da instituída reforma político-administrativa do país.

Ora, no caso de Moçambique, ao se reconhecer a necessidade da reforma da AP propôs-se a abrir espaço para a assunção das obrigações da cidadania na gestão do interesse público (MONTEIRO.2000:30-32). E o que a municipalização veio trazer é a descentralização duma AP centralizada dando autonomia (relativa) ao município como via de institucionalização da participação do cidadão (através da sua representação ou consultas) na gestão da coisa pública local (WEIMER.2000:39-40).

Particularmente para o caso de serviços ou programas municipais cujo interesse público se relaciona com a Saúde pública, assim como o é a Remoção e Tratamento dos RSU, estamos sem dúvidas no âmbito desta necessidade do cidadão se fazer representar, participar, e ser-lhe prestado contas, tal como a legislação autárquica assim prescreve.

Mas de que maneira se vislumbram tais prescrições legais de envolvimento do cidadão, em torno daquilo que é o modelo de Gestão municipal e da concessão da exploração de serviços públicos (tomando o exemplo da Remoção dos RSU) à Empresas privadas? Vejamos a seguir como é que no Município de Maputo se pode estabelecer a análise desta questão.

## **2. Os Esquemas de Contratação e actuação das Empresas privadas (QUIMILAR e INTERWASTE) face às obrigações de Participação / envolvimento do cidadão**

O que se irá analisar neste sub-capítulo diz respeito a pontos como a plataforma e mecanismos legais da celebração dos contratos; as obrigações ou compromissos neles e por lei estabelecidos; as formas de cumprimento de tais compromissos entre as partes

envolvidas (o CMCM e as referidas empresas); e ver como é que a efectivação e fiscalização destes termos contratuais se relacionou com o respeito das obrigações de cidadania.

Teve-se a oportunidade de se observar os documentos que testemunharam a celebração dos contratos com as duas empresas, tendo-se constatado que os montantes financeiros envolvidos nos compromissos do CMCM foram de 25 mil USD mensais para a QUIMILAR em 1999, e para a INTERWASTE o valor inicial era de 24 USD mensais em 2001, mas que algum tempo depois a INTERWASTE passou a exigir 36 mil USD, segundo um relatório produzido pela Assembleia Municipal.

<sup>ig</sup> No <sup>de</sup> diz respeito ao contrato com a QUIMILAR uma comissão de inquérito levantada pelo Presidente da Assembleia Municipal produziu um relatório no qual apontava para graves irregularidades, dentre as quais se destacavam a rubricação do contrato pelo antigo Vereador da Salubridade (Botelho de Sousa), e ainda, o acréscimo das contrapartidas financeiras estabelecidas pela QUIMILAR no contrato, tudo isto à revelia do Conselho Municipal e do seu Presidente (in Jornal Domingo 21 de abril pp. 4-5).

Este contrato escapou também a outros princípios legais prescritos no QJAL, nomeadamente as regras sobre o concurso público para concessão da exploração de serviços públicos (lei 11/97 de 31 de Maio artigo 36); sobre o envolvimento e representação dos munícipes pelo menos por via da Assembleia Municipal (artigo 38); sobre as informações públicas obrigatórias (artigo 39); e por fim as regras que estabelecem a assinatura de contratos municipais como competência do Presidente do CM (lei 2/97 de 18 Fevereiro artigo 55, ou a deliberação 1/CM/98 do regimento do CMCM).

Apesar destas e outras irregularidades terem sido descobertas pelo CMCM, levando a substituição do então vereador do Pelouro da Salubridade e Cemitérios, o contrato com a QUIMILAR prosseguiu normalmente até a sua rescisão um ano depois da sua celebração.



Segundo informações prestadas pela DMSC, a QUIMILAR operou numa fase de experiência piloto apenas ao longo da AV. Vladimir Lénine, tendo mas tarde alargado o seu raio de actuação que passou a estender-se desde toda a Av. Karl Marx até a Costa do Sol. Esta área cobria os bairros Central, Polana Cimento, Coop, Sommerschild, Campismo e Costa do sol.

Os camiões disponíveis pela QUIMILAR (seis camiões de caixa aberta alugados na RAS) eram viaturas que apesar de no contrato ter-se estabelecido a sua plena operação, sofriam constantes avarias devido ao seu estado de uso já avançado, chegando mesmo a operar uma ou duas em certas alturas, o que levou segundo o CMCM, segundo o Secretário municipal, a rescindir o contrato com a mesma em 2000, devido ao incumprimento das suas obrigações, tal como foi referido no trabalho de Egídio Simango.

Entretanto, não se levantou por parte do CMCM um processo judicial contra esta Empresa, que acima de tudo lesou um interesse e bem públicos. Mas de que processo judicial se pode falar para este caso, se só a génese do contrato conteve uma série de irregularidades legais por parte de as partes envolvidas no mesmo.

Em princípios de 2001 entra em cena a INTERWASTE, uma Empresa que pelo que se apurou junto dela a sua sede localiza-se na RAS, tendo também representações em Moçambique, Botswana e Namíbia. Presta também serviços a outras entidades públicas (por exemplo o Município da Matola) e privadas (como é o caso da empresa MOZAL).

Todo o seu equipamento é encomendado a partir da RAS, e para os serviços pelos quais fora contratada pelo CMCM utilizou apenas quatro camiões, dois dos quais especializados para recolha de lixo em contentores de 6m<sup>3</sup>; um para recolha de entulhos e lixo compactado; um para contentores de 19m<sup>3</sup>; e ainda, uma carrinha pequena para serviços de supervisão das actividades diárias.

Esta empresa operou por sua vez nas áreas que anteriormente operara a QUIMILAR, segundo as suas preferências tal como tinha sido com a outra empresa. Mas o que seria de

esperar era talvez a actuação destas empresas nas zonas nas quais o problema de remoção do lixo é mais acentuado para as capacidades materiais do CMCM / DMSC (algo que não aconteceu), zonas essas que não são segundo a DMSC os Bairros da “cidade cimento”, mas sim as áreas periurbanas e de mercados devido a natureza do lixo produzido nas mesmas.

Importa referir que o tempo de contrato com a INTERWASTE não chegou a 1 ano, ela cessou os seus serviços no mesmo ano (em Setembro de 2001) que os iniciou. Segundo as informações colhidas junto da própria Empresa, o contrato foi rescindido devido ao incumprimento do CMCM nos pagamentos, incumprimento esse que chegou a ultrapassar dois meses de dívida. Esta foi também a informação divulgada pela Imprensa através da TVM – telejornal de Novembro de 2001.

Por outro lado, soube-se através de um relatório de fiscalização da Assembleia Municipal que o contrato com a INTERWASTE foi rescindido devido ao facto desta Empresa ter insistido no aumento das contrapartidas financeiras do CM (inicialmente estabelecidas em 24 mil USD) para 36 mil USD mensais, os quais o CM não se dispôs a pagar. E deste modo, a Empresa alegou falta de pagamento e rescindiu o contrato.

Seja como for estas situações primeiro saem a prejudicar um serviço público e o interesse do munícipe; segundo, são somas elevadas de dinheiro que se gastam e não se resolve um problema público que é dever do CM; terceiro, são situações que só emergem dentro de um sistema de relações públicas cuja plataforma jurídica que vela pelas mesmas é frágil. Pois, mais uma vez numa questão de Direito Público não houve levantamento de processos judiciais, inclusive a própria TAE sobre as autarquia esteve ausente, e pior ainda, os cidadãos em nada foram informados ou esclarecidos oficialmente sobre o caso.

Isto só reproduz um modelo de Administração municipal que não traz nele a responsabilidade de prestação de contas ao utente do serviço público. A razão disto não é de ordem legal, pois esse perfil de Administração viola até os princípios legais

estabelecidos para o funcionamento das autarquias, em particular a lei 11/97 nos seus artigos 36, 38 e 39, ou ainda a lei 2/97 no seu artigo 96.<sup>30</sup>

Por onde ficam então os compromissos municipais com as obrigações de cidadania neste contexto de funcionamento administrativo do CMCM, e conseqüentemente na forma de actuação das Empresas privadas? Esta pergunta mexe directamente com a hipótese que relaciona a Gestão municipal, a actuação das Empresas privadas, e as obrigações de exercício de cidadania, ou envolvimento / participação dos munícipes.

## **2. 1. Os Programas e Serviços de Remoção e Tratamento dos RSU, a actuação das Empresas privadas vs a Participação / envolvimento do munícipe**

A hipótese I desta pesquisa postulava que « pela forma como se desenrola a articulação entre os compromissos contratuais do CMCM e das Empresas privadas na Remoção e Tratamento dos RSU, as leis 11/97 (artigos 38 e 39) e 2/97 (artigo 96) são deficientemente aplicadas, “ferindo” assim as obrigações de cidadania ».

Os resultados obtidos pela pesquisa foram muito para além daquilo que esta hipótese previa, primeiro porque como se irá desenvolver ao longo deste sub-capítulo, não se pode falar em exercício de cidadania na relação CMCM – munícipes no âmbito das responsabilidades de Remoção e Tratamento dos RSU; segundo porque o contexto da concessão dos serviços de Remoção dos RSU às empresas privadas efectuou-se dentro da não observância de uma série de princípios legais nos quais estão inseridas as próprias leis 2/97 e 11/97 que legalmente protegem o exercício da cidadania.

No ponto em que aborda-se os esquemas de contratação e actuação das Empresas privadas (QUIMILAR e INTERWASTE) demonstrou-se que os contratos com as mesmas escaparam a uma série de normas, desde os seus procedimentos jurídicos até a

---

<sup>30</sup> Embora já se tenha referido antes, o artigo 36 desta lei 11/97 do QJAL corresponde à legalidade pública da concessão da exploração de serviços públicos, e os artigos 38 e 39 correspondem respectivamente a representação e participação dos utentes nos serviços públicos e às informações públicas obrigatórias aos cidadãos pelas empresas prestadoras de serviço. Por seu turno, o artigo 96 da lei 2/97 confere a obrigatoriedade de prestação de contas por parte dos órgãos executivos do município.

inobservância do envolvimento, da informação e da prestação de contas aos cidadãos sobre, sem esquecermos a própria ausência posterior de um poder tutelar (do Estado) sobre tais irregularidades.

Daí que se argumenta tal como pretendeu demonstrar uma das hipóteses da pesquisa que, aquilo que veio a ser a forma de actuação das Empresas QUIMILAR e INTERWASTE, decorre do funcionamento administrativo do CMCM, incluindo o modelo pelo qual se estabelece a relação entre tal funcionamento da administração municipal e o munícipe.

A sustentar esta posição constatou-se que os programas e acções implementados no domínio da remoção dos RSU pelo CMCM-DMSC, não partem de nenhuma articulação com as consultas públicas aos munícipes, incluindo por vezes o desrespeito das Posturas e resoluções da Assembleia Municipal, tal como esta referiu publicamente através do seu porta voz, Edgar Muchanga, ao Jornal Domingo de 18 de Abril de 2002 p.7.

Mesmo se atendermos a um dos mecanismos de serviço de Limpeza da cidade, que é o “Programa Comida pelo Trabalho” o qual envolve uma certa colaboração entre os cidadãos e o CM, consegue-se denotar uma concepção do cidadão enquanto simples consumidor de programas de serviço público, pois, este não teve a oportunidade de ser parte integrante dos mecanismos de concepção e implementação daquele programa.

O problema da informação dos munícipes é bastante acentuado no Município de Maputo, mesmo quando se tratam de questões relativas ao cumprimento de certas regras ou obrigações por parte dos mesmos. Alguns exemplos constatados podem ser mencionados nesta matéria. Por exemplo, reparou-se que quanto ao próprio horário de depósito do lixo (17– 20h) que aparece inscrito na Postura de limpeza e em alguns contentores da cidade, a maioria dos inquiridos (79%) referiu conhece-lo através de outras pessoas; a recém introduzida taxa de lixo apareceu e começou a ser cobrada (pelo sistema da EDM) sem que muitos dos munícipes (pelos menos 68% dos inquiridos) soubessem ainda da sua existência; ainda relativamente às taxas e impostos municipais, 93% dos munícipes não

soube dar resposta sobre que género de impostos ou taxas municipais paga ou devia por obrigação legal pagar ao CM.

Estas situações que evidenciam uma desarticulação entre o CMSC e os munícipes, fazem-se acompanhar de um grau elevado de desconhecimento por parte dos munícipes da estrutura organizacional, assim como do funcionamento dos Serviços municipais. Atestam esta constatação os seguintes dados recolhidos através do inquérito:

- Uma grande maioria de 92% dos inquiridos conhece o Presidente do CMCM, enquanto somente 6,5% dos inquiridos conhece o Presidente da Assembleia Municipal (órgão representante dos cidadãos / munícipes);
- Apenas 0,9% é que conhece o membro da AM que representa o seu bairro ou distrito municipal;
- 90,2% desconhece a Estrutura de organização dos Serviços prestados pelo CMCM;
- 73,3% dos inquiridos não sabe como fazer chegar ao CMCM quaisquer queixas, denúncias, reclamações ou solicitações de serviços, preferindo fazê-lo através de terceiros, sobretudo os órgãos de informação pública;
- Há ainda uma percentagem de 42,4% (embora inferior a 50%) que ainda não sabe distinguir entre CMCM e CECM;

Importa referir que o antigo CECM através da DSU que operava num sistema centralista de provisão de serviços, conseguia manter um vínculo de base entre os seus objectivos e o envolvimento dos cidadãos em tais objectivos, provavelmente devido à força da sua lógica centralista aliada ao papel dos grupos dinamizadores que eram a instituição da base que colocava os cidadãos a par das obrigações cívicas que lhes eram exigidas.

Hoje com a institucionalização da lógica descentralizada e participativa de que a municipalização veio testemunhar, o cenário parece ser completamente contrário. O mais grave é ainda a presença e actuação de outras forças (os agentes privados com lógica de mercado contratados para provisão de serviços públicos), numa estrutura e/ou sistema administrativo e legal municipal deficientes para proteger os interesses do cidadão.

E, colocar agentes que funcionam numa lógica de mercado lado a lado com as obrigações de serviço público, carece de um conjunto de plataformas e de mecanismos (legais, administrativos) para que a partir dos mesmos se efective o exercício de cidadania (BOUAMAMA, CORDEIRO & ROUX.1992:118), ou seja, uma estrutura institucional que garante um poder intercomunicativo da ordem democrática para a efectivação da acção dos cidadãos enquanto *sujeitos* da esfera pública (HABERMAS.1997:58-59).

Porém, a actuação das Empresas privadas contratadas pelo CMCM veio se acomodar a um contexto de relações em que, o funcionamento do próprio CM acarreta brechas no âmbito do controle do interesse do munícipe, e ainda na institucionalização de um sistema de informação e prestação de contas sobre as suas actividades de serviço público.

Todavia, há também motivos para se interrogar sobre a natureza do papel do próprio cidadão/munícipe em todos estas questões aqui levantadas, que em última análise acabam por ter implicações na sua vida. Pois, afinal de contas está-se a falar do munícipe enquanto uma entidade eleitora e contribuinte das receitas municipais, e sobretudo uma entidade em que o propósito da municipalização ou da reforma dos Órgãos de Administração Local, é exactamente traze-la à esfera das decisões e acções que gerem os seus interesses e preocupações colectivas locais (MANOR.1998:82-84 ).

## **2.2. De que Modelo de “Exercício de Cidadania” se pode falar no Município de Maputo a partir do caso das responsabilidades de Remoção dos RSU?**

A questão da cidadania não se circunscreve apenas às disposições legais ou formais que estabelecem a organização da defesa dos direitos e deveres do cidadão no seu envolvimento na vida pública (MANN.1987:11).

Se a cidadania é também entendida enquanto instituição democrática e participativa da lógica da interposição de um poder intercomunicativo entre os vários actores e instituições nela implicados (HABERMAS.1997:58-59), então, nela coloca-se ainda a questão das capacidades, mecanismos e recursos sociais pelos quais os cidadãos possam

exercer o seu poder participativo numa colectividade, tornando o exercício da cidadania uma condição de status, de cultura e história (BARBELET.1989:12-13).

O que se constatou para o caso do Município de Maputo foi que os problemas do lixo não são vividos com a mesma natureza pelos munícipes e nem mesmo as formas de os resolver são coincidentes. O que não deixa de ser grave nisto é o facto de a própria resposta do CMCM – DMSC a tais problemas, tender a não ser uniforme em função dos pontos da cidade e dos cidadãos em destaque. Alguns aspectos podem explicar estas constatações. São essencialmente aspectos que têm a ver com o grau de consciência cívica dos munícipes; as condições ou capacidades económicas / financeiras dos mesmos; a forma de organização colectiva dos munícipes de uma dada área (sobretudo Quarteirões); e os mecanismos de pressão usados pelos diversos grupos de munícipes nos vários pontos da cidade.

A justificar estas constatações, observou-se que um certo grupo de munícipes constituído pela maioria dos moradores de todas as zonas por onde se passou, dependem exclusivamente da intervenção do CMCM, e se este por qualquer motivo não aparece para recolher o lixo, verificam-se amontoamentos de lixo tal como a grande maioria dos pontos da cidade actualmente evidencia;

Noutras zonas de quase todos os Bairros por onde se efectuou o inquérito, os moradores mediante qualquer situação de Salubridade que os aflige (entupimento de fossas, abundância de resíduos sólidos), reúnem-se e fazem pequenas contribuições financeiras para depois contratarem serviços particulares (inclusive os serviços especiais da DMSC) para resolver o problema em causa.

Em contrapartida, nalguns Quarteirões de Bairros como Coop, Central, Sommerschild e Polana Cimento, os moradores dispõem de meios como carrinhas e um fundo monetário reservados para todo o tipo de problemas ligados não só à Salubridade, mas a outro tipo de preocupações colectivas adversas que os possa perturbar;

Há ainda algumas situações (observadas em zonas periurbanas e suburbanas embora também observou-se nalguns Bairros de "cimento") em que os moradores optam por eles próprios organizarem-se para resolver manualmente os problemas ao seu alcance, como é o caso da Recolha de lixo acumulado, segundo os moradores inquiridos de tais Quarteirões, o facto justifica-se essencialmente pela falta de recursos financeiros, para contratar serviços que possam resolver tais problemas, e também da solicitação em vão dos serviços municipais.

Associado a estes aspectos está o facto de o CMCM em geral e a DMSC em particular não possuírem um mecanismo oficial ou institucional, pelo qual são ou podem ser canalizados todo o tipo de manifestações dos munícipes, desde reclamações sobre serviços, solicitações de urgência, opiniões, de modo a ligar directamente as preocupações dos munícipes com a abrangência e legitimidade das decisões e programas do CM, não só no âmbito dos serviços de Remoção e Tratamento.

Sobre a participação dos munícipes, é ainda difícil falar de um verdadeiro engajamento cívico de exercício de cidadania. Pois, primeiro as eleições autárquicas não só em Maputo mas no país inteiro, deram como resultado 85,42% de abstenção para o cargo de Presidente do CM e 85,45% para as Assembleias Municipais (LUNDIN.1998:76), tendo-se registado para Maputo uma média de afluência ao voto de cerca de 14,6%, contrariamente a das eleições gerais a nível nacional de 1998 que foi de 88%, traduzindo uma clara não intenção de voto nas autárquicas de 1998 (HANLON.1998:87-91).

Ligando isto ao facto de 42,4% dos inquiridos não saber distinguir o CMCM do CECM, pode-se depreender que a estrutura de organização política e administrativa municipal, assim como a lógica participativa de governação trazida com as autarquias, ainda não penetraram na consciência e no modelo de manifestação públicos dos cidadãos. Senão vejamos o seguinte; 81% dos inquiridos não soube apontar um ou dois direitos e deveres do munícipe prescritos na legislação autárquica e 56% não sabe que taxas ou impostos municipais paga, ou devia pagar, ao CMCM;

Com estes dados foi possível constatar que o modelo de participação dos munícipes manifesta-se em função da busca de soluções para problemas situacionais, (pontuais) muito concretos, como atestam as várias manifestações sobre a abundância do lixo na cidade, e as reclamações sobre as taxas de lixo; segundo, são manifestações intermediadas pela voz da imprensa (em particular a Rádio Moçambique, a TVM e as cartas ao Jornal Notícias) e não frontais ou directas à sede do CMCM e da Assembleia Municipal de Maputo (seu órgão representante).

Ademais, tomando como base o exemplo das cartas e das declarações públicas dos munícipes por meio da Imprensa nas questões sobre a Remoção do lixo, verifica-se que a lógica de reivindicações é muito particularizada a dois tipos de manifestação pública; um que é efectuado por certo grupo de cidadãos que vendo afectados os seus interesses particulares, agem através de reivindicações diante da Imprensa ou por meio de cartas dirigidas ao CMCM, atacando precisamente a questão particular em causa. Estão neste domínio de manifestações, as reivindicações sobre a taxa de lixo de 400 000, 00 Mt para barracas, tascas e outros estabelecimentos comerciais, e mais recentemente as reivindicações que têm havido por parte de comerciantes acerca da Taxa de Actividade Económica em debate no CMCM reportado pelo Jornal Notícias 22 de Março p.5.

Um outro tipo de manifestação tem a ver com os munícipes que vendo o incumprimento do CM na Remoção dos RSU, promovem campanhas para a sua recolha. Isto tem mais a ver com a atitude de grupos associativos como é o caso dos Escuteiros, o Movimento Humanista de Moçambique e outros. Neste último tipo de manifestação dos munícipes destacam-se atitudes organizadas que procuram através de acções de protesto (que mesmo a envolver actos de distúrbios) pressionar o CM para a recolha do lixo. Temos como exemplo disto as acções de moradores dos bairros Central (Avenida Karl Marx) e Minkadjuíne (da Avenida Irmãos Robby), que consistiram em remover o lixo e coloca-lo ao longo das mesmas Avenidas (in TVM – telejornal 24 de Abril de 2002).

Em que medida é que se pode entender o exercício de cidadania no Município de Maputo? Vimos até aqui que este exercício encontra graves constrangimentos logo à

partida pela ilegalidade de algumas acções do próprio CMCM, e ainda por aquilo que foi a vigência da concessão dos serviços de Remoção dos RSU às empresas QUMILAR e INTERWASTE.

Do lado do cidadão /município parece também não estar ainda largamente difundida uma consciência de *sujeitos* (no sentido Tourainiano ou de Habermas) em todo este processo de controle da Gestão municipal (em particular a gestão financeira). Parece ainda estar ausente uma autoconsciência dos munícipes enquanto agentes eleitores, contribuintes financeiros e por conseguinte juizes das acções e serviços do CMCM..

Mesmo se atendermos às constantes cartas quase diárias dirigidas aos órgãos de informação contra algumas acções do CM, não são manifestações que se dirigem em busca do conhecimento sobre as contas municipais, sobre os passos dados pelo CMCM em relação ao serviço público, sobre uma exigência de participação nos processos de elaboração de programas de serviço público, ou ainda sobre os planos e investimentos públicos do CMCM.

Enfim, o exercício da cidadania no Município de Maputo, visto em função das responsabilidades de Remoção do lixo, estará ainda por mais tempo comprometido sobretudo se, a vigência da TAE sobre o CMCM pouco se demonstrar evidente ao serviço do cidadão. E tudo isto a continuar nesta lógica vai custar descrédito ao CMCM, inclusive em próximos exercícios eleitorais. Ou seja, em eleições autárquicas seguintes o motivo de um eventual acréscimo da afluência às urnas pode ter explicação ao nível de um voto de protesto (segundo a tipologia dos votos estabelecida por C. KÉULDER in TÖTTEMEYER.1998:65), contrariamente a referida falta de interesse dos eleitores nas eleições autárquicas passadas. Mas também, não se exclui a possibilidade de tal eventualidade de voto de protesto manifestar-se por um reforço das abstenções de 1998.

### **3. Sobre o Contexto do relacionamento entre o CMCM e o Governo Central vs O Espaço da Autarcização no Município de Maputo**

Este sub-capítulo foi aberto mais para fazer uma análise muito breve sobre alguns pontos que estão ligados ao contexto do espaço no qual, o CMCM encontra condições para a efectivação de uma lógica (autónoma) de Administração dos interesses do município.

Procurar analisar a dinâmica da gestão dos serviços públicos ao nível municipal, é antes procurar os meios e condições de efectivação de tal gestão no quadro da Administração Pública levada a cabo pelo Governo central (ISMAIL, BAYAT & MEYER.1997:141-2).

Ora, a dinâmica da Gestão municipal no Município de Maputo têm também profunda implicação com o contexto pelo qual, o espaço da autarcização se abriu para este município. O que se pretende com este argumento é apontar para algumas situações que constroem certas Atribuições e Competências municipais quer financeiras, quer administrativas que estão prescritas na lei sobre a autonomia dos Municípios.

Por exemplo, a lei sobre as Finanças e Patrimónios autárquicos ( lei 11/97 de 31 de Maio do QJAL) estabelece através do artigo 68 que 30% do imposto de Turismo incidente sobre os estabelecimentos ou actividades localizados nas autarquias revertem-se para as mesmas. Mas este imposto foi abolido sem que fosse tomada qualquer medida compensatória (AWEPA.2001:16). O próprio Município de Maputo, segundo se observou nas suas tabelas orçamentais, não escapou a este constrangimento, tendo só registado estas receitas na tabela orçamental de 1999.

Ainda, as alíneas a) e b) do artigo 25 da mesma lei estipulam que é competência própria das autarquias locais o investimento em várias áreas como o Abastecimento de água e Distribuição da energia eléctrica, mas na prática tais áreas estão a ser privatizadas a nível nacional ou estão sob controle directo do Estado (idem), como é o caso dos serviços da Água no Município de Maputo que possui já uma Gestão privada, ou ainda, o controle da distribuição da electricidade que está ainda sob Gestão directo do Estado.

Mas como refere G. CISTAC, o próprio Município deve exercer a sua autonomização na reivindicação de tais Atribuições e Competências sobretudo se estiver em causa a arrecadação de receitas para a prossecução dos interesses locais (CISTAC.2002:18).

Talvez para o caso particular do Município de Maputo será mais difícil pensar-se na cedência destas e outras fontes de receitas que se encontram sob administração directa do Estado. Esta questão tenha talvez a ver com as circunstâncias políticas, administrativas e económicas particulares deste Município. Pois, o Município de Maputo é ao mesmo tempo o centro dos poderes político, económico, financeiro e de todo o contexto de poderes que orientam a vida do Governo central.

Esta característica de organização político-administrativa é geralmente de Estados em que, todos ou quase todos os centros de poder estão geograficamente situados num ponto ou região do país. E isto tende a produzir uma influência do poder do Estado nos níveis de poder local dessa mesma região. Trata-se da consequência duma história de organização política centralista de qualquer Estado (REYDELLET.1985:31-49).

A lógica de funcionamento do CMCM não foge a este fenómeno, não só devido ao facto de Moçambique ter uma história de organização política centralista (CANAS.1998:45), mas também devido a certos aspectos (os quais serão referidos nesta parte do trabalho) que direccionaram a institucionalização do CMCM e que têm implicação no quadro do seu funcionamento.

Olhando para o Município de Maputo, constataram-se algumas situações que levam a estes argumentos aqui apontados. Por exemplo, partindo daquilo que orientou a campanha eleitoral do candidato à Presidência do CMCM (o Manifesto do partido Frelimo) e que orienta os objectivos do CMCM, pode-se suspeitar uma clara base partidária de nível nacional e não local no ordenamento da estrutura administrativa do CMCM.

Por outro lado, a situação dos problemas de remoção dos RSU que se vem agravando nos últimos tempos, preocupou de tal forma o Governo Central a ponto de a 21 de Novembro de 2001 ter havido um encontro com CMCM, no qual este declarou haver assuntos que estavam a escapar à sua Gestão.

No encontro estiveram reunidos o CMCM e uma comissão interministerial composta pelo Ministério das Obras Públicas e Habitação, Ministério do Interior, MAE, MISAU e MICOA, que levantaram-se discussões em torno de questões como o Lixo, Criminalidade, Saneamento urbano, entre outras. Um dos resultados que este encontro produziu foi uma transferência de cerca de 14,8 biliões de meticais para reforçar a campanha de combate ao lixo no Município de Maputo, pois, dentre todas as questões discutidas no encontro a questão sobre o lixo foi a que mais se notabilizou.

Ainda dentro deste relacionamento Governo central – Município de Maputo conseguiu-se apurar que, durante a Campanha de emergência para a Remoção do lixo foram várias as situações de encontros entre o Primeiro Ministro, o Presidente do CM, o Vereador e Director da Salubridade que pelo menos até Fevereiro deste ano, aconteciam às Terças-Feiras, segundo a agenda fornecida na altura pela Secretaria Municipal.

## **CAPÍTULO VI** **CONCLUSÕES GERAIS E BREVES RECOMENDAÇÕES**

O que esta pesquisa procurou analisar foi o quadro dos termos contratuais entre o CMCM e as Empresas privadas (QUIMILAR e INTERWASTE), para provisão de Serviços públicos, tomando-se o caso dos Serviços de Remoção e Tratamento do lixo (RSU) no Município de Maputo. Procurou-se ver como é que nestas termos contratuais, assim como no quadro da Gestão municipal, se operavam as obrigações do exercício de cidadania.

Para responder a estes objectivos foram dimensionados três domínios de análise, nomeadamente a dinâmica da organização e funcionamento da Gestão municipal; os termos contratuais entre o CMCM e as Empresas privadas de Remoção dos RSU; e o

de um Plano estratégico que orienta as acções globais do CMCM e de cada sector ou unidade; as constantes denúncias da Assembleia Municipal sobre o incumprimento de Posturas autárquicas, bem como sobre o desvio de fundos; a ilegalidade de vários procedimentos de celebração dos contratos com as Empresas privadas para a concessão dos Serviços de Remoção do lixo; a falta de uma responsabilidade de auscultação e de prestação de contas ao munícipe em qualquer acção ou decisão de âmbito público; a falta de colaboração entre o CMCM e organismos Estatais vocacionados para sectores de actividades cujos serviços são idênticos aos da competência municipal (por exemplo o MISAU ou o MICOA ligadas a questões de Saúde pública, Meio ambiente, Água e Saneamento).

Sob o ponto de vista das possíveis recomendações a fazer neste trabalho, a grande atenção vai para a reestruturação de todo o aparato estrutural do modelo de Gestão municipal no geral, para que dentro desta a reestruturação dos Serviços de Remoção e Tratamento dos RSU sejam corolário. Em termos práticos isto quer dizer por exemplo, instituir mecanismos ou órgãos ao nível dos Bairros e Distritos municipais para que as decisões, a formulação e avaliação de programas públicos municipais, bem como a prestação de contas e informações ao munícipe, aconteçam de forma directa de modo a resolver o problema de distanciamento entre os órgãos municipais e o cidadão.

Isto quer dizer ainda, proporcionar a reorganização e reestruturação da Gestão municipal através da capacitação institucional dos Recursos Humanos do CMCM (em particular na DMSC), de modo a que estes não constituam a grande fonte dos gastos do CM pois há muito que se fazer em termos de direccionamento das receitas municipais.<sup>31</sup>

Ao nível da tentativa de acréscimo das receitas do CMCM devia-se procurar estabelecer através de mecanismos legais, um sistema de controle das fontes de receitas mais significativas sobretudo as que se encontram sub-administradas pelo CMCM, ou ainda,

---

<sup>31</sup> “ Uma situação de gerência organizacional em que os gastos com o pessoal, aparecem em maior dimensão que os proventos ou resultados dos seus serviços, é sintoma de ineficácia dos objectivos da organização. Pois, dentro do grosso do pessoal, há factores que constroem o sistema produtivo da organização (PFISTER.1988:148).

domínio da participação do cidadão / munícipe nos esquemas da Administração municipal (tendo como exemplo o âmbito dos Serviços de Remoção e Tratamento do lixo), e nos processos de contratação e actuação das Empresas privadas;

A par destes domínios de análise houve também um alastramento, embora marginal, para a análise do relacionamento entre o CMCM e o Governo central, para entendermos não só a TAE sobre o CMCM, como também o contexto do espaço, das condições e dos contornos da municipalização no do Município de Maputo. Pois, de certo modo estes elementos acabam por ter implicações em torno do funcionamento da sua Gestão.

Foi assim que para a compreensão do domínio da Gestão municipal, enveredou-se pela perspectiva da Teoria das Organizações nas suas vertentes de análise sistémica (orientada pelas abordagens de M. CROZIER) e estratégica / contingencial (baseada nas perspectivas de B. RICHARDSON & R. RICHARDSON). Neste domínio destacam-se ainda uma série de orientações teóricas fundamentadas por estudos feitos em Moçambique sobre a dinâmica da Gestão municipal.

No âmbito da análise do exercício da cidadania centrou-se nas perspectivas de A. TOURAINE, embora procurou-se associar a perspectiva deste autor a outras abordagens complementares. Apesar dos seus múltiplos contornos, a cidadania foi concebida enquanto manifestação dos direitos e deveres (prescritos pela legislação autárquica) dos munícipes no domínio da gestão de questões públicas municipais, e das obrigações do CMCM na prossecução de condições de proclamação de tais direitos e deveres (também prescrito pela legislação autárquica). O dimensão institucional para levar a cabo a compreensão destes aspectos foram os Serviços de Remoção dos RSU.

A abordagem de M. CROZIER juntamente com outras, foi também essencial para analisar alguns pontos sobre a relação entre a lógica de serviço público (estando esta a cargo do CMCM) e a lógica de mercado (prosseguida pelas Empresas privadas).

O propósito dos objectivos assim como das linhas teóricas propostas para este trabalho, era de responder uma série de questões levantadas na problemática, dentre as quais se destacam a necessidade de perceber os reais problemas que rodeiam a Remoção e Tratamento dos RSU; os processos que norteiam a formulação de programas de Remoção e Tratamento dos RSU; o contexto ou modelo de Gestão municipal no qual as Empresas privadas se instalam para a levar a cabo os Serviços de Remoção dos RSU; o modelo de participação do cidadão na Gestão dos Serviços municipais; e finalmente o papel da TAE sobre o CMCM em todos estes aspectos.

Procurou-se responder a estes questionamentos através de duas hipóteses básicas, a primeira postulando que “a maneira como se desencadeiam as acções contratuais entre o CMCM e as Empresas privadas de Remoção do lixo, violam-se os artigos das leis que determinam a participação do cidadão e a prestação de contas ao mesmo, constringendo assim á partida as obrigações do exercício de cidadania; a segunda hipótese logrou demonstrar que “os problemas actuais que se assistem no âmbito da remoção e tratamento do lixo no Município de Maputo derivam do modelo pelo qual a Administração / Gestão municipal é levada a cabo, derivando deste modelo a forma como os termos contratuais entre o CMCM e as Empresas privadas se registam, bem como a atitude do CM perante o cidadão.

Foram vários os pontos que em conjunto permitiram argumentar a corroboração das hipóteses desta pesquisa, desde a tentativa de evidenciar que o CMCM ao nível financeiro, tem se beneficiado para além das suas receitas próprias de Transferências extraordinárias, sobretudo do Estado. Juntamente a isto destacam-se os seguintes dados:

As elevadas somas de dinheiro através das quais o CMCM celebra os contratos com as Empresas privadas são argumento pouco convincente para se falar em falta de meios financeiros; para o Sector da Salubridade não se regista qualquer prioridade em termos do destino das maiores despesas de investimento do CMCM; a descoordenação entre os órgãos e sectores do Município de Maputo; uma excessiva mão de obra excedentária sem Formação qualificada e que constitui o principal destino das despesas do CMCM; a falta

sob controle directo do Estado. Mas para tal, o CMCM deve demonstrar transparência e capacidade gerencial para arrecadação e aplicação de tais receitas, isto permitiria deixar de olhar para o Estado e para os municípios como as principais fontes de receitas<sup>32</sup>;

O CMCM deve procurar formular um Plano estratégico global (repartido em acções claras para as suas várias unidades administrativas) em que nele estivessem reflectidos os problemas actuais do Município de Maputo, os factores da sua evolução, e os meios (materiais, humanos, técnicos e institucionais) de os fazer face. Tal planificação colocaria o CMCM como uma organização com uma perspectiva estratégica e contingencial de resolução das questões públicas municipais,

Ainda no capítulo sobre a coordenação interna dos órgãos e sectores do Município de Maputo deve haver uma clara identificação e acompanhamento das deliberações da Assembleia Municipal, das propostas, Posturas e decisões do Presidente do CM, para o cumprimento das acções operativas implementadas pelas Direcções e Secções municipais, em particular as que respondem directamente pelos Serviços de Remoção e Tratamento do lixo.

É preciso que no domínio de questões tão complexas (como é o caso da limpeza da cidade implicada com a saúde pública e/ou ambiental), o CMCM estabeleça interacção com entidades governamentais com mesma vocação (por exemplo o MICOA ou o MISAU), de modo a formular programas de acções compatíveis com a complexidade dos problemas em causa.

Em particular para os Serviços de Remoção e Tratamento do lixo, há que se promover investimentos no sentido de colmatar a deficiência dos meios e métodos de Recolha e Tratamento dos RSU, que não vão de encontro com os actuais desafios urbanos de limpeza da cidade de Maputo (com uma dimensão demográfica, comercial, habitacional, arquitectónica e institucional que vem evoluindo bastante, tendo como consequência a

---

<sup>32</sup> Tal como refere G. CISTAC, uma Autarquia que logra dependência financeira ou de outro género em relação ao Estado, não auferem em termos práticos a sua plena municipalidade sob o ponto de vista de

sofisticação cada vez maior de padrões de consumo, de factores, agentes e áreas geradoras de lixo).

No que concerne aos serviços ou actividades concessionárias, primeiro há que accionar mecanismos legais através dos quais as Empresas privadas actuem dentro da legalidade de provisão do serviço público; E aqui, é talvez pertinente referir a própria rigorosidade da vigência da TAE sobre as autarquias, prevista na lei 7/97 da legislação autárquica.

## BIBLIOGRAFIA GERAL

ALVES, Armando & COSSA, Benedito (1998) **Guião das Autarquias Locais**, Maputo, Imprensa Nacional. UEM

BARBELET, J. M. (1989) **A Cidadania**. Lisboa, editorial Estampa

BERNOUX, PHILIPPE (1985) **La Sociologie des Organisations**. Paris, Éditions du Seuil

BLANCHET, Alain & GOTMAN, Anne (1992) **L'Enquête et ses Méthodes: L'Entretien**, Paris. Éditions NATHAN

BOUAMAMA, Said, CORDEIRO Albano & ROUX, Michel (1992) **La Citoyenneté dans tous ses états. De L'Immigration à la Nouvelle Citoyenneté**. Paris, L'Harmattan

CANAS, Vitalino (1998) **Aspectos Institucionais e Legais do Processo de Descentralização – Quadro Institucional dos Municípios** in **Autarquias Locais em Moçambique**, 1998 Lisboa – Maputo

CISTAC, Gilles (2002) **O Anteprojecto de Lei dos Órgãos locais do Estado e o Processo de Autarcização – Questões Estratégicas e Comentários** in Programa de apoio à Descentralização e Municipalização, PADEM – MOZ p.18

CHIVAVA, José (2002) **Organização e Estratégias de Capacitação Institucional dos Governos Locais: Experiências e Desafios** pp. 1-6 in Conferência Internacional sobre capacitação institucional dos Governos locais, Maputo - 2002

CROZIER, Michel & FRIEDBERG, Erhard (1977) **L'Acteur et le Système**. Paris, Éditions du Seuil.

\_\_\_\_\_ (1991) **État Modeste, État Moderne. Strategies pour un autre changement**. Paris, Fayard

EVERITT, Anthony (2001) **Culture and Citizenship** in CRICK, Bernard (2001) **Citizens: Towards a Citizenship culture**. Oxford, Blackwell Publishers

GOUVEIA, Jorge Bacelar (1998) **As Autarquias Locais e Respectiva Legislação** in **Autarquias Locais em Moçambique**, 1998 Lisboa – Maputo

GREENBERG, J. & BARON, R. (1997) **Behaviours in Organizations**, New Jersey

Grande Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura (s/d), editorial Verbo, vol. V. Lisboa

Grande Enciclopédia Portuguesa-Brasileira (s/d), editorial Enciclopédia Limitada. Lisboa / Rio

GUAMBE, José Elija (1998). **A Reforma dos Órgãos Locais – Vantagens e Riscos da Descentralização** in *Autarquias locais em Moçambique*, 1998, Lisboa – Maputo

\_\_\_\_\_ (2002) **Capacitação Institucional dos Municípios em Moçambique** pp. 1-7 in *Conferência Internacional sobre capacitação institucional dos Governos locais em Moçambique*, Maputo - 2002

HABERMAS, Jürgen (1997) **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio, ed. Tempo Brasileiro. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler

HANLON, Joseph (1998) **1994, 1998 e 1999** in *Conferência Internacional sobre eleições autárquicas em Moçambique*. Maputo-UEM

ISMAIL, Nazeem, BAYAT, Saheed & MEYER, Ivan (1997) **Local Government Management**. Durban, THOMSON Publishing Company

LUNDIN, Iraê (1998) **Uma Leitura Qualitativa do Resultado das Primeiras Eleições Autárquicas em Moçambique** in *Conferência Internacional sobre eleições autárquicas em Moçambique*. Maputo, UEM

MANN, Michael (1987) **Ruling class, Strategies and Citizenship Sociology**. London

MANOR, James (1998) **A Promessa e as Limitações da Descentralização**. Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL), Maputo. MAE

MAZULA, Brazão (2001) **Cidadania e Participação na vida política do país** in MAZULA et al (2001) *Democracia e Desenvolvimento*, Maputo INLD

MONTEIRO, José Oscar (2000). **Administração Pública** in PNUD (2000) *Relatório sobre Governação democrática em Moçambique*, Maputo

PFISTER, Thierry (1988) **La République des Fonctionnaires**. Paris , Éditions Albin Michel

QUIVY, Raymond & CAMPENHOUDT, Luc Van (1992) **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa, Gradiva Tradução de MARQUES, João Minhoto e MENDES, Maria Amália, Departamento de Sociologia da Univ. Nova de Lisboa

REYDELLET, Michel (1985) **Le Nouveau Controle des Actes des Collectivités Locales, ou la Suppression des Tutelles**, Paris Éditions Economica

RICHARDSON, Bill & RICHARDSON, Roy (1998) **A Gestão Estratégica**. Lisboa, Editorial Presença

RUSHBROOK, Philip & PUGH, Michael (1999) **Solid Waste landfills in Middle and Lower-income Countries**. A Technical Guide to Planning, Design and Operation, Washington DC. The World Bank Institute

SIMANGO, Egídio (2000 / 2001) **O Município e a Gestão dos Resíduos Sólidos – o caso da Autarquia de Maputo**. Trabalho para obtenção do diploma de Licenciatura, UFICS / UEM

TÖTTEMEYER, Gerhard (1998) **Sistema Eleitoral Namibiano** in Conferência Internacional sobre eleições autárquicas em Moçambique. Maputo, UEM

TOURAINÉ, Alain (1994) **Qu'est-ce que la Démocratie**. Paris, Fayard

VAZ, José Carlos (2000) **Como incorporar a Transparência em um Modelo de Gestão Municipal?** São Paulo, PÓLIS

WEIMER, Bernard (2000). **Governança local / Descentralização** in PNUD relatório (2000) **Governança democrática em Moçambique**, Maputo

---

ASSEMBLEIA MUNICIPAL DE MAPUTO (1998) **Regimento**, capítulos I, II e III pp. 8-23

\_\_\_\_\_ (2001) **Resolução nº 39/2001 - Postura Municipal de Limpeza do Município de Maputo – Disposições gerais**

AWEPA (2001) **Os “Laboratórios” do Processo Moçambicano de Autarcização**. Ocasional Paper Series # 9, Maputo

BANCO DE MOÇAMBIQUE (2001) **Boletim Estatístico nº 9/34 de 2001 – Taxas de câmbios médias anuais 1997-2001**, Maputo. CDI / BM p. 20

CÂMARA MUNICIPAL DE LOURENÇO MARQUES (1966). **Postura sobre a Limpeza da Cidade**, publicado pelo no Boletim Oficial nº 52 IIIª série de 24 de Dezembro de 1966

\_\_\_\_\_ (1967) **Boletim Municipal sobre a Organização das Secções dos Serviços Municipais de Lourenço Marques**, LM pp 47-66.

\_\_\_\_\_ (1971) **Disposições Reguladoras da Administração do Conselho Municipal de Lourenço Marques**, LM pp 19-71.

CONSELHO MUNICIPAL DE MAPUTO (1998) **Deliberação nº 1/CM/98**, capítulos I, II, III e IV pp.1-63

\_\_\_\_\_ (2002) **Tabelas sobre as Propostas, Revisões e Aprovação dos Orçamentos Municipais – 1999, 2000, 2001 e 2002 – Classificação Orgânica - Direcção Municipal de Economia e Finanças**

BOLETIM DA REPÚBLICA. Legislação Autárquica – Textos Normativos. Lei n.º 2/97 do Quadro Jurídico Legal para a Implantação das Autarquias Locais de 18 de Fevereiro, segundo suplemento 1ª série n.º 7

\_\_\_\_\_  
Lei n.º 7/97 da Tutela Administrativa do Estado de 31 de Maio, quarto suplemento 1ª série n.º 22

\_\_\_\_\_  
Lei 8/97 da Estrutura Especial do Município de Maputo de 31 de Maio, quarto suplemento 1ª série n.º 22

\_\_\_\_\_  
Lei 11/97 das Finanças e Património Autárquicos de 31 de Maio, quarto suplemento 1ª série n.º 22

JORNAL DOMINGO (24 DE MARÇO 2002) – art. “Cartas anónimas com graves acusações contra o CM e DCU, estão a ser investigadas pela Assembleia municipal” p.3

\_\_\_\_\_  
(18 DE ABRIL 2002) – art. “Governo municipal não cumpre com posturas municipais” p.7

\_\_\_\_\_  
(21 DE ABRIL 2002) – art. “Assembleia Municipal faz graves acusações à gestão de Artur Canana” pp.3-5

JORNAL NOTÍCIAS (13 de Novembro 2001) – art. “Taxa de lixo?! Não senhores! Taxa de recolho de lixo sim” – in cap. “cartas de leitores” p.5

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AP – Administração Pública
- CECM – Conselho Executivo da Cidade de Maputo
- CM – Conselho Municipal
- CMCM – Conselho Municipal da Cidade de Maputo
- CMCLM – Conselho Municipal da Cidade de Lourenço Marques
- CMLM – Câmara Municipal de Lourenço Marques
- DM – Direcção Municipal
- DMGRH – Direcção Municipal de Gestão dos Recursos Humanos
- DMEF – Direcção Municipal de Economia e Finanças
- DMSC – Direcção Municipal de Salubridade e Cemitérios
- DSU – Direcção dos Serviços Urbanos
- DNAL – Direcção Nacional das Autarquias Locais
- EDM – Electricidade de Moçambique
- EGFE – Estatuto Geral dos Funcionários do Estado
- MAE – Ministério da Administração Estatal
- MICOA – Ministério para a Coordenação da Acção Ambiental
- MISAU – Ministério da Saúde
- MPF – Ministério do Plano e Finanças
- QJAL – Quadro Jurídico das Autarquias Locais
- RAS – República da África do Sul
- RSU – Resíduos Sólidos Urbanos
- RTP – Rádio e Televisão Portuguesa

TAE – Tutela Administrativa do Estado

TVM – Televisão de Moçambique

### LISTA DOS ENTREVISTADOS

AGOSTINHO CHONGO – Chefe do Secção de Planificação de Estatísticas da DMSC

AGOSTINHO MUCAVEL – Director Municipal da Salubridade e Cemitérios

AMARAL MATOS – antigo Director dos Serviços Urbanos do CECM

ANA MARGARIDA DE SOUSA – Vereadora do Pelouro de Infra-estruturas Municipais

ANTÓNIO YOX CHAN – Vereador do Pelouro de Salubridade e Cemitérios

BERNADETE MAGALHÃES – Directora Municipal da Gestão dos Recursos Humanos

BONITO MOSSE – Secretário Adjunto do Conselho Municipal de Maputo

ERNESTO FUMO – Chefe da Secção de Património da DMEF

HUMBERTO CHICO – Secretário Permanente do CMCM

JEREMIAS MABUIANGO – Chefe da Secção de Remoção e Limpeza da DMSC

JOSÉ GUAMBE – Director Nacional das Autarquias Locais (MAE)

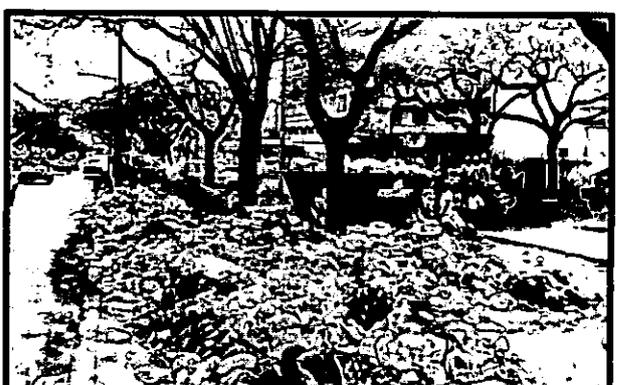
PAULO MACAMO – Chefe do Departamento do Orçamento e Finanças Autárquicas

SIMÕES MANJATE – Secretário Executivo da Assembleia Municipal de Maputo

XAVIER DOMINGOS – ex-Director Municipal da Salubridade e Cemitérios

ZACARIAS COSSA – Vereador do Pelouro de Meio Ambiente, Parques e Jardins

**OBS.** Por respeito ao pedido de anonimato dos responsáveis das empresas QUIMILAR e INTERWASTE, optou-se por não colocar nesta lista os seus respectivos nomes.



## COMPETÊNCIAS E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DO MUNICÍPIO DE MAPUTO<sup>1</sup>

### 1. ASSEMBLEIA MUNICIPAL

Compete à Assembleia Municipal deliberar, legislar e regulamentar no quadro das Atribuições municipais, sobre todos os assuntos de âmbito municipal, bem como acompanhar e fiscalizar a actividade dos demais órgãos e dos serviços e empresas municipais;

Compete ainda à Assembleia municipal, quanto ao seu funcionamento: convocar os Vereadores para as reuniões da Assembleia Municipal, em se tratem de assuntos integrados nas áreas sobre as quais exercem a sua superintendência; solicitar e receber através da Mesa da mesma informações sobre os assuntos de interesse para o Município, e sobre a execução de deliberações anteriores; apreciar as sugestões, queixas, reclamações e petições que sejam apresentadas pelos cidadãos moradores do Município;

### 2. CONSELHO MUNICIPAL

Compete ao CMCM executar e realizar as tarefas e programas económicos, culturais e sociais de interesse local aprovados pela Assembleia Municipal e enquadrados pela lei; coadjuvar o Presidente do CM na execução e cumprimento das deliberações da Assembleia; participar na execução do plano de actividades e do orçamento, de acordo com os princípios da disciplina financeira; apresentar à Assembleia Municipal propostas e pedidos de autorização e exercer as competências que tenham sido autorizadas pela Assembleia Municipal nos termos da lei;

### 3. PRESIDENTE DO CONSELHO MUNICIPAL

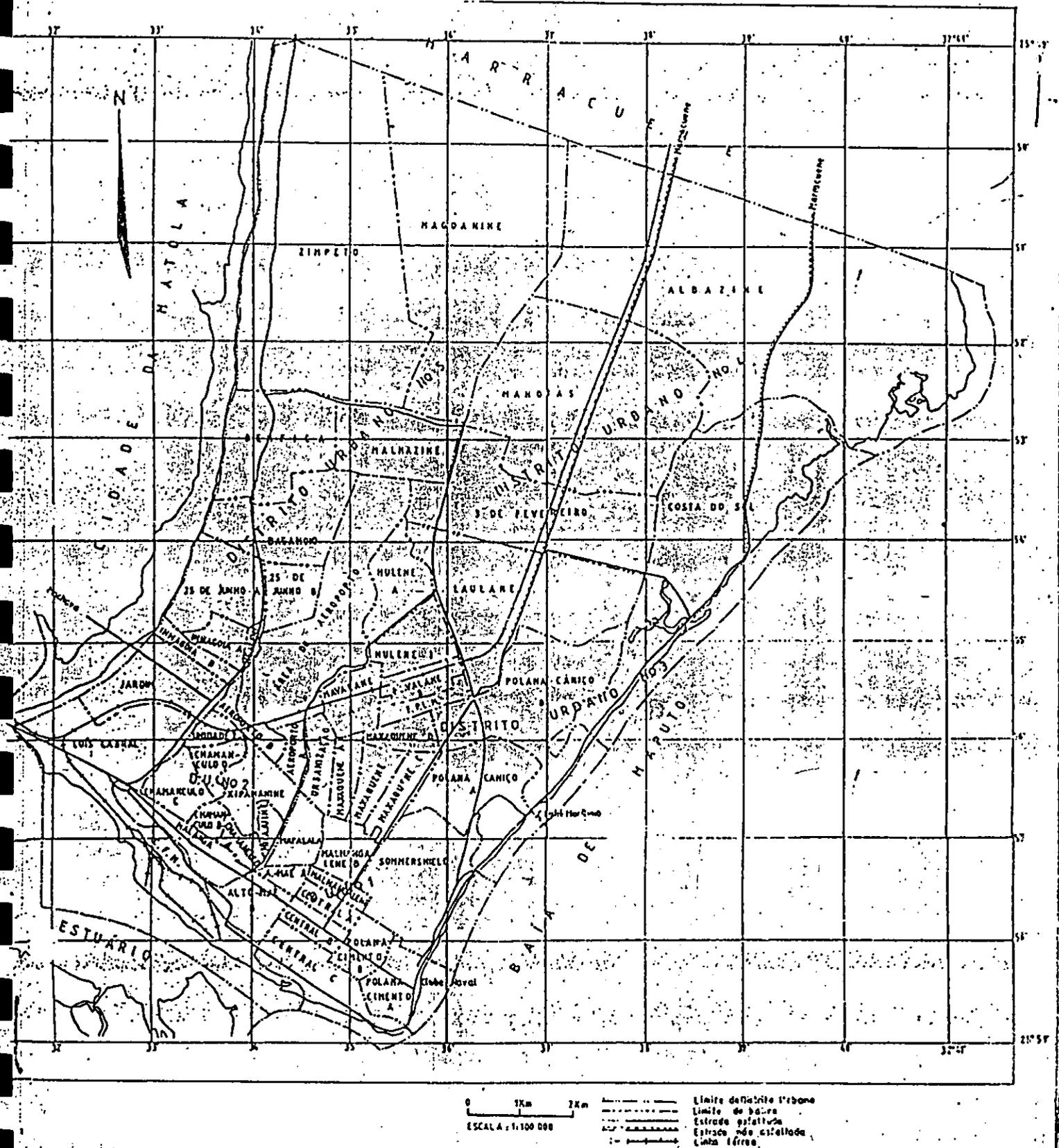
Ao Presidente do CM compete: dirigir a actividade corrente do Município, coordenando, orientando e superintendendo a acção de todos os Vereadores; dirigir e coordenar o funcionamento do CM; executar e velar pelo cumprimento das deliberações da Assembleia Municipal; escolher, nomear e exonerar livremente os Vereadores do CM;

Compete ainda ao Presidente do CM, representar os órgãos executivos do Município perante a Assembleia Municipal e responder pela política e linha programáticas seguida por esses órgãos; superintender na gestão e direcção do Pessoal dos serviços do Município; outorgar contratos necessários ao funcionamento dos serviços do CM; nomear os agentes da administração que integram as comissões locais da justiça tributária; superintender nas contas correntes que forem organizadas relativamente às receitas municipais

---

<sup>1</sup> Baseado nos documentos "Regimento da Assembleia Municipal de Maputo pp. 1-5 (1998) e Deliberação nº 1/CM/98 sobre as competências dos órgãos do CMCM pp.1-6 (1998)"

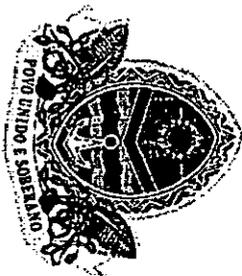
MAPA : 1.1.2-Cidade de Maputo, divisão político-administrativa por Bairros



Actualizado: PARRUPI Desenho: MAFAP

**Capital do País**

**Área Total: 316Km<sup>2</sup>**  
**População (1999):**  
**1.007.584 Habitantes**  
**Mulheres: 514.584**  
**Homens: 493.000**



# MUNICÍPIO DE MAPUTO CONSELHO MUNICIPAL

## ORGANIGRAMA DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS

