

93. AP



UNIVERSIDADE EDUARDO MONDLANE
FACULDADE DE LETRAS E CIÊNCIAS SOCIAIS
Departamento de Ciência Política e Administração Pública

Trabalho de Licenciatura

**COORDENAÇÃO ENTRE O GOVERNO CENTRAL E AS
AUTARQUIAS LOCAIS NA GESTÃO DE ESTRADAS
URBANAS: O Caso do Município da Cidade de Quelimane
(1999-2004)**



Licencianda: Naila Jacob Elias Ibraimo

Supervisor: Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo, Junho de 2005

COORDENAÇÃO ENTRE O GOVERNO CENTRAL E AS AUTARQUIAS LOCAIS
NA GESTÃO DE ESTRADAS URBANAS: O caso do Município da Cidade de
Quelimane (1999-2004)

Licencianda: Naila Jacob Elias Ibraimo

Dissertação apresentada em cumprimento dos requisitos exigidos para a obtenção do grau de Licenciatura em Administração Pública na Faculdade de Letras e Ciências Sociais da Universidade Eduardo Mondlane.

Supervisor: Prof. Doutor José Jaime Macuane

Maputo, Junho de 2005

ÍNDICE

	Páginas
DECLARAÇÃO DE HONRA	II
DEDICATÓRIA	III
AGRADECIMENTOS	IV
ABREVIATURAS E SIGLAS.....	V
RESUMO	VII
I. INTRODUÇÃO.....	1
1. CONTEXTUALIZAÇÃO E QUADRO LEGAL DA INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ESTRADAS	1
2. DEFINIÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO	3
3. PROBLEMATIZAÇÃO.....	4
4. OBJECTIVOS DO TRABALHO.....	8
5. JUSTIFICAÇÃO DO ESTUDO	8
II. METODOLOGIA.....	10
1. ABORDAGEM TEÓRICA.....	12
2. CONCEPTUALIZAÇÃO.....	14
III. REVISÃO DA LITERATURA	19
IV. PANORAMA DA GESTÃO DE ESTRADAS URBANAS NO MUNICÍPIO DA CIDADE DE QUELIMANE.....	23
1. PERFIL DO MUNICÍPIO DA CIDADE DE QUELIMANE.....	23
2. QUADRO INSTITUCIONAL DE GESTÃO DE ESTRADAS	25
3. ESTADO DE CONSERVAÇÃO DE ESTRADAS NO MUNICÍPIO DA CIDADE DE QUELIMANE.....	27
4. GESTÃO DE ESTRADAS NO MUNICÍPIO DA CIDADE DE QUELIMANE.....	29
5. CAPACITAÇÃO INSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO DA CIDADE DE QUELIMANE	31
6. QUADRO INSTITUCIONAL NA POLÍTICA DE GESTÃO DE ESTRADAS - INTERACÇÃO ENTRE GOVERNO CENTRAL E O MUNICÍPIO DA CIDADE DE QUELIMANE.....	32
V. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	36
1. CONCLUSÕES.....	36
2. RECOMENDAÇÕES	37
BIBLIOGRAFIA	39
ANEXOS	44

DECLARAÇÃO DE HONRA

Declaro que esta dissertação nunca foi apresentada, na sua essência, para a obtenção de qualquer grau, e que ela constitui o resultado da minha investigação pessoal, estando indicadas no texto e na bibliografia as fontes que utilizei.

Maputo, Junho de 2005

Licenciando

(Naila Jacob Elias Ibraimo)

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos meus pais

Jacob A. Ibraimo e Isaura Ismael E. A. Ibraimo

Aos meus irmãos

Amirali, Chabir, Danilo, Abiba e Dálica

e sobrinhos

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu supervisor, Prof. Doutor José Jaime Macuane, pela extrema dedicação e paciência na elaboração deste trabalho, e pelo rigor nas discussões, correcções, sugestões e metodologia imprescindíveis na feitura do mesmo.

Ao dr. Nobre Canhanga pelo apoio moral e total disponibilidade na realização deste trabalho.

Às instituições ligadas ao trabalho em estudo, pela colaboração prestada, especialmente ao Engenheiro Santiago dos Santos, do Município da Cidade de Quelimane, e ao Engenheiro Carlos Chissano, do Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH).

À Dália e Odete, eternas companheiras, que muito me apoiaram ao longo do curso, dando força, coragem, incentivo e amparo. Um agradecimento especial ao Victor, Rachi e Guida, pela paciência, apoio moral, incentivo e principalmente pelo companheirismo nos momentos difíceis que enfrentei para que o trabalho se tornasse realidade.

À turma do 5º ano de Administração Pública (2005), especialmente ao Awikala, Manhiça, Recama, Iolanda e Dias.

Aos amigos Sécia, Kátia, Valentina, Jaten, Faizal, Elsa, Salomão, Ruben, Arcélio, Saima, Hebe, Ana Cristina, Domingos, Francisco e ao Irmão Cristiano.

Finalmente, mas não menos importantes, aos meus pais, irmãos, cunhadas e sobrinhos. Obrigada pelo incentivo e moral.

A todos estes vão os meus sinceros agradecimentos.

ABREVIATURAS E SIGLAS

AM	Assembleia Municipal
ANE	Administração Nacional de Estradas
CETA	Construtora de Estradas de Terraplenada e Asfaltada
CM	Conselho Municipal
DER	Direcção de Estradas Regionais
DNEP	Direcção Nacional de Estradas e Pontes
ECMEP	Empresa de Construção e Manutenção de Estradas e Pontes
EDM	Electricidade de Moçambique
FCA	Fundo de Compensação Autárquica
FE	Fundo de Estradas
MAE	Ministério da Administração Estatal
MCQ	Município da Cidade de Quelimane
MF	Ministério das Finanças
MOPH	Ministério das Obras Públicas e Habitação
OPL	Órgão de Poder Local
PDM	Projecto de Desenvolvimento Municipal
PPI	Plano Prospectivo Indicativo
PRE	Programa de Reabilitação Económica
PRES	Programa de Reabilitação Económica e Social
TDM	Telecomunicações de Moçambique
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

"As pequenas oportunidades são, frequentemente, o início de grandes empreendimentos".

(Demóstenes)

RESUMO

Este trabalho analisa a Coordenação entre o Governo Central e as Autarquias Locais na Gestão de Estradas Urbanas no período compreendido entre 1999 e 2004, e tem como base o Município da Cidade de Quelimane.

Para efectivação do estudo foram delimitadas as seguintes variáveis: gestão de estradas urbanas para ver as competências e responsabilidades do Governo Central assim como das Autarquias Locais; a capacitação institucional dos municípios; e a ligação existente entre estes e as entidades centrais do Estado nesse processo de gestão de estradas urbanas.

A pesquisa revelou os seguintes aspectos na gestão de estradas urbanas: fraca capacidade financeira do município; interferência do Governo Central na gestão, manutenção e reabilitação de estradas urbanas; e uma frágil coordenação entre as instituições nesse processo.

I. INTRODUÇÃO

1. Contextualização e Quadro Legal da Institucionalização da Política de Estradas

Em Moçambique, o sistema de gestão de estradas tem sofrido alterações significativas ao longo de diferentes momentos históricos, uma vez que desde a independência nacional o Estado tem procurado melhores alternativas de desenvolvimento. Depois de 1975, a política de gestão de estradas nacionais esteve sob a responsabilidade da Junta Autónoma de Estradas (actualmente conhecida por Administração Nacional de Estradas). Esta instituição tinha como objectivos principais manter as Estradas Nacionais em condições, de tal modo que garantissem a segurança e comodidade dos seus utilizadores e assegurassem economicamente os investimentos realizados.

Durante esse período, a Política de manutenção de estradas estava sob a responsabilidade da Direcção Nacional de Estradas e Pontes (DNEP) e a conservação de rotina, actividades de “tapar buraco”, esteve sob inteira responsabilidade da Empresa de Construção e Manutenção de Estradas e Pontes (ECMEP).

O contexto do conflito armado, terminado em 1992, determinou uma nova maneira de olhar para a política de estradas. Ora, Moçambique viveu durante dezasseis anos sob alça de uma guerra atroz, dirigida essencialmente contra as infra-estruturas sociais e económicas do país. Como reflexo da guerra e da fraca capacidade económica, a maior parte de estradas nacionais encontra-se num estado avançado de degradação, o que tem causado um impacto nas demais actividades sócio-económicas e dificultado o rápido desenvolvimento da economia nacional. Isto diz respeito sobretudo à rede de transportes rodoviários que tem um impacto no desenvolvimento do país.

Passados mais de dez anos depois de terminada a guerra, a questão de estradas continua sendo um entrave ao desenvolvimento, mesmo nos espaços onde a guerra não fez sentir seus efeitos. De acordo com Fonseca (2003), a contínua degradação da rede de estradas, associada à limitação de fundos disponíveis para a sua manutenção/reabilitação, é de longe um dos principais factores que vem travando o desenvolvimento sócio-económico do país. Por isso, as políticas de desenvolvimento devem tomar em consideração a

gestão de estradas, para que não sejam afectadas por problemas de transporte rodoviário.

Reconhecendo esta fragilidade, em 1999, o Governo recomendou a necessidade de melhoria gradual da condição de envolvimento rápido do sector, através da actualização da legislação, adaptando-a às mudanças/exigências que vão acontecendo e tornando-a mais abrangente e dinâmica. Neste contexto, um quadro institucional começa a ser configurado para dar lugar a uma política de estradas mais ajustada à realidade.

Assim, em 1999, no âmbito das reformas de gestão de estradas, foi aprovado o Decreto nº14/99 de 27 de Abril, que estabelece o Sistema de Administração de Estradas e regula o quadro legal, institucional e financeiro em que opera este sector. Mais tarde, em 2003, este Decreto foi revogado alargando o quadro do Sistema de Administração de Estradas para outros níveis da Administração do Estado.

No âmbito deste alargamento, o artigo 4 do Decreto 20/2003 de 20 de Maio, estabelece que o Sistema de Administração de Estradas é dirigido a nível central pelo Ministro das Obras Públicas e Habitação que interage com uma rede de instituições: Comissão Interministerial de Estradas, Fundo de Estradas, Administração Nacional de Estradas (ANE), Governos Provinciais, Comissões Provinciais de Estradas, Autarquias Locais e as Associações de Estradas. Ainda de acordo com o artigo 11, do mesmo decreto, as Autarquias Locais são responsáveis pela gestão e manutenção das estradas sob sua jurisdição nos termos da lei.

Os fundos externos e outros passaram a financiar a reabilitação de estradas nacionais, cabendo aos municípios a função de arrecadar suas próprias receitas e gerir o montante fornecido pelo Governo Central. Para além do Fundo de Compensação Autárquica, as autarquias passaram a receber financiamento para manutenção das estradas do Fundo de Estradas (FE) proveniente de 10% da taxa sobre os combustíveis aprovado no Decreto 56/2003 de 24 de Dezembro.

2. Definição do objecto de estudo

O presente trabalho tem como objecto de estudo a Coordenação entre o Governo Central e as Autarquias Locais na Gestão de Estradas Urbanas. O estudo foi realizado no Município da Cidade de Quelimane, e analisa o período compreendido entre 1999-2004.

Situamos o estudo dentro deste espaço temporal porque em 1999 o Governo institucionalizou o Sistema de Administração de Estradas, através do Decreto 14/99. Neste contexto, as Autoridades Autárquicas passaram a fazer parte integrante deste sistema, velando pelas estradas que se encontram sob sua jurisdição.

Determinamos o ano 2004 como fim do espaço temporal em análise, porque nesta altura inicia o segundo mandato de governação local no Município da Cidade de Quelimane, e para podermos fazer uma avaliação da gestão de estradas e a interacção entre o Governo Central e as Autarquias Locais, tomando em conta os dois momentos históricos de governação autárquica uma vez que a situação de degradação das estradas prevalece neste segundo período de governação.

Como campo de análise, escolhemos o Município da Cidade de Quelimane, capital da província da Zambézia, porque apresenta uma enorme rede de infra-estruturas rodoviárias que constituem factor de desenvolvimento daquela cidade, província e país.

Conhecida também como a quarta maior cidade do país, o Município da Cidade de Quelimane é um importante centro de drenagem de produtos provenientes de diferentes regiões e a melhoria das condições de estradas é um factor determinante, não só para o desenvolvimento local, como também da província e do país. Uma vez reconhecidos estes aspectos, pretendemos avaliar a situação das estradas e lançarmos sugestões de forma a contribuir para o melhoramento da gestão das vias de acesso naquele Órgão de Poder Local.

Assim, o estudo obedece à seguinte estrutura de apresentação: no primeiro capítulo apresentamos a introdução, a contextualização do tema em discussão, definimos o

objecto, a problemática, apresentamos os objectivos e a justificação do estudo. No capítulo dois, apresentamos a metodologia, abordagem teórica e a conceptualização. No capítulo três apresentamos os resultados da revisão da literatura e situamos a discussão em duas perspectivas básicas de análise (perspectiva institucionalista e funcionalista). No quarto capítulo, apresentamos e discutimos os resultados da pesquisa; o quinto capítulo é dedicado às conclusões, e em seguida as recomendações que podem ser objecto de discussão, reflexão e análise para próximas pesquisas. Finalmente, apresentamos a bibliografia consultada para o trabalho e os anexos.

3. Problematização

Nas últimas duas décadas, muitos países em desenvolvimento introduziram políticas e estratégias que foram acompanhadas por reformas do Estado e da Administração Pública. No centro deste processo de reformas, a descentralização das instituições, dos procedimentos decisórios e administrativos, bem como a melhoria da qualidade das infra-estruturas e serviços prestados aos cidadãos passaram a ser considerados como aspectos cruciais para sua consolidação.

O contexto e processo de reformas políticas e administrativas nos países em desenvolvimento têm variado de acordo com os contextos históricos, políticos, económicos e com as especificidades estruturais de cada um desses países. Avaliando esse processo no campo político moçambicano, Mazula *et al* (1998:13), reconheceram que Moçambique herdou do passado colonial uma estrutura administrativa baseada no princípio da centralização, que reserva o comando de tomada de decisões administrativas aos órgãos superiores da Administração Central.

Dada a dinâmica do contexto internacional que conduziu o processo da luta de libertação e as alianças políticas estabelecidas durante o processo, Moçambique adoptou a linha de orientação socialista, que tinha sido consagrada no III Congresso da Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) realizado em 1977. A luz desta linha de orientação, o Estado concebeu o Plano Prospectivo Indicativo (PPI) como um programa de desenvolvimento que tinha em vista acabar com o subdesenvolvimento do país em

apenas dez anos. Os principais pilares do PPI tinham sido o anti-racismo, a constituição da nação e uma política geral de modernização (Abrahamsson & Nilsson, 1998:37).

Na década de 80, decorrente de factores ecológicos (cheias, secas, ciclones) e factores de ordem política (a guerra civil e embargo ao Porto da Beira que garantia o acesso aos países do Interland, agravado pela diminuição das receitas da prestação de serviços à África do Sul e o decréscimo das exportações) conduziram o país a uma situação de crise económica.

Diante deste cenário, foi necessário fazer uma avaliação do empenho do Estado intervencionista e providenciador. Os resultados da avaliação mostraram que o Estado se tornava mais forte ao nível do topo e fraco ao nível da base, não respondendo de igual modo aos três níveis do modelo administrativo: nacional, subnacional (provincial) e local (cidades e distritos), que substituíram as estruturas administrativas coloniais.

Dada a necessidade de rectificar a estrutura e o quadro organizativo do Estado, em 1983, durante o IV Congresso da Frelimo, reconhece-se oficialmente que o Estado é super centralizado e havia a necessidade de descentralizá-lo (Abrahamsson & Nilsson, 1998).

É assim que em 1986 dá-se início às reformas económicas, revendo o modelo vigente até então e os princípios básicos que o norteavam, resultando na implementação do Programa de Reabilitação Económica (PRE). Com a implementação do PRE e do multipartidarismo, transitou-se de um modelo de Estado unitário centralizado para um Estado unitário gradualmente descentralizado (CIRESP, 2001:22). Este programa fora alargado mais tarde para as dimensões sociais passando a se chamar Programa de Reabilitação Económica e Social (PRES).

Neste período, começa-se a notar uma tendência para a descentralização, pois, como referem Abrahamsson & Nilsson (1998:49/50), as empresas estatais deviam ser reestruturadas e privatizadas, tendo o PRES por objectivo liberalizar a economia e deixá-la orientar-se para o mercado.

Em 1990, com a aprovação da nova constituição, iniciou o processo de democratização no país que se concretizou nas eleições Presidenciais e Legislativas de 1994. A constituição de 1990, que introduz o Estado de Direito, consagra o multipartidarismo e abre o país para a economia de mercado, marcando um ponto de viragem na necessidade de se adequar a estrutura, conteúdo de trabalho e funcionamento do aparelho do Estado, para além de uma nova dinâmica nas relações entre os agentes da Administração Pública e os cidadãos (Chichava, 2003:48).

De acordo com Hanlon et al (2001), a nova Constituição de 1990 conferia mais direitos e liberdades, factor este determinante para uma profunda reflexão sobre a necessidade de mudanças minuciosas na governação, o que acabou por provocar exigências de mudanças em toda a organização administrativa do Estado, culminando num programa de reforma do Governo Local e numa descentralização progressiva.

A Lei Quadro dos Distritos Municipais (Lei 3/94 de 13 de Setembro) dá início a um verdadeiro e mais consistente processo de descentralização em Moçambique; mas é com a Revisão Pontual da Constituição, através da Lei nº 9/96 de 22 de Novembro, que se institucionaliza o poder local, tornando-se este último num princípio constitucional (Calengo,2002).

Este processo de reforma administrativa teve um apogeu significativo com a aprovação do Pacote Autárquico em 1997, com a criação das Autarquias Locais¹ pela lei 2/97 de 18 de Fevereiro. As eleições locais de 1998 e 2003 são a concretização deste processo constitucional.

O ordenamento jurídico instituído no âmbito do processo da descentralização em Moçambique garante que as Autarquias Locais sejam dotadas de autonomia financeira, administrativa e patrimonial, responsabilizando-as pela gestão, manutenção e

¹ Autarquias Locais são uma forma de governo que actua com uma relativa independência do poder do Estado Central e com órgãos próprios que desenvolvem as suas actividades a bem dos interesses das populações residentes na sua área de acção, mas sem prejudicar os interesses de toda a Nação, nem a participação do Estado. Uma autarquia local pode ser um município que corresponde à área territorial de uma cidade ou vila, ou então uma povoação, que corresponde à área territorial da sede de um posto administrativo (Alves & Cossa, 1997:3).

conservação de todas infra-estruturas existentes na sua circunscrição territorial, incluindo cuidados na gestão e manutenção das estradas municipais.

Mas, apesar deste pressuposto, sustentado na Lei 2/97 que cria as Autarquias Locais, uma grande questão é discutida sobre a descentralização: se a transferência das competências é ou não acompanhada da devida capacitação (em termos de recursos humanos, financeiros e técnicos) dos municípios. Caso não, os municípios continuarão a ser subsidiados² pelo Governo Central em áreas que deviam estar a gerir sozinhos criando deste modo uma dependência.

Se tomamos em consideração as estradas que estão dentro do meio urbano, no Município da Cidade de Quelimane, pode constatar-se que elas encontram-se em estado de degradação. O dossier da III reunião Nacional dos Municípios, realizada em Abril de 2003, revelou que o estado avançado de degradação das ruas da cidade, o obsoleto sistema de saneamento e esgoto comprometem o desenvolvimento naquele município.

Em termos concretos, este facto dificulta a transitabilidade de veículos, pessoas, bens e, de certo modo, aumenta os custos de operação dos veículos e reduz o poderio económico do próprio município. Adicionado a estes factores, uma questão de procedimento pode estar por detrás do elevado nível de degradação das estradas. Esta questão procedimentalista resulta do facto da ausência de uma estratégia de gestão de estradas urbanas sob a jurisdição dos Municípios.

Num contexto em que a descentralização é vista como sendo solução para os problemas locais, como compreender então que, depois de cinco anos de autarcização, as estradas que constituem um dos principais pólos de desenvolvimento local ainda se apresentam em estado avançado de degradação?

² A subsidiariedade consiste na actividade do governo ajudar naquilo que a comunidade ou os níveis mais baixos da administração não conseguem solucionar individualmente e recorrem aos seus superiores hierárquicos em função da complexidade dos interesses.

“Este princípio de subsidiariedade é utilizado na distribuição das tarefas entre os vários níveis do governo. Segundo este princípio, num sistema de federalismo fiscal, o método de gestão da base para o topo (bottom-up) deve ser aplicado e mantido ao nível local, e a sua transferência para o nível superior de governo não deve ser efectuada a não ser nos casos em que as estruturas da base não possam continuar a assegurar eficientemente a proporcionar o serviço” (PNUD/CEA, 2002:25).

Posto isto, uma pergunta de partida pode ser levantada para orientar o eixo de reflexão deste trabalho: *No âmbito da descentralização democrática, que factores determinam a gestão de estradas urbanas?*

4. Objectivos do Trabalho

O objectivo geral deste trabalho é analisar a coordenação entre o Governo Central e as Autarquias Locais na gestão de estradas urbanas.

Decorrente deste objectivo geral, o trabalho apresenta os seguintes objectivos específicos:

- Analisar a gestão de estradas urbanas no Município da Cidade de Quelimane;
- Analisar a capacidade institucional do Município de Quelimane para gestão de estradas urbanas;
- Analisar se nas competências que cabem ao Governo Central na gestão de estradas, existe alguma coordenação com os municípios e qual o peso da comparticipação do Governo Central;

5. Justificação do Estudo

Diferentes campos do saber têm dado atenção às questões sobre Descentralização e Desenvolvimento. O pressuposto de que a descentralização garante o desenvolvimento e de que uma efectiva política de estradas é instrumento fundamental para o desenvolvimento tem sido avançado em diferentes segmentos político-institucionais.

Em termos teóricos e científicos, a pesquisa pretende trazer a discussão em torno da abordagem de descentralização nas suas vertentes política, fiscal e administrativa, como parte de um processo de reformas em curso no país para um melhor enquadramento na realidade e suas implicações tendo como base uma bagagem teórica e métodos de pesquisa científica.

Para a Administração Pública, tendo em conta que a administração, segundo Chiavenato (2000:3), consiste no acto de planear, organizar, dirigir e controlar o uso dos recursos organizacionais para alcançar determinados objectivos de modo eficiente e eficaz; o presente trabalho pretende trazer um contributo na medida em que analisa a questão da gestão de estradas urbanas que é um processo que tem o seu início no planeamento, passando pela acção até ao controle das actividades.

Decorrente destas observações, no actual contexto de reforma do sector público, é pertinente uma análise a volta da importância das vias de acesso para o desenvolvimento do país, na medida em que elas facilitam a interacção entre diferentes regiões do país, a circulação de produtos e facilitam a mobilidade de pessoas de diferentes locais.

Tendo em conta estes aspectos, adicionados ainda às potencialidades de desenvolvimento na província da Zambézia e o nível de degradação das vias de acesso nesta província, acha-se pertinente avançar uma reflexão situada no âmbito da interacção entre Governo Central e Local (municípios).

Esta reflexão terá como enfoque o Município da Cidade de Quelimane, pelo facto da degradação das estradas urbanas ser um problema real, mas dada a inexistência de recursos para fazer um estudo aprofundado, pensamos em limita-lo à cidade anteriormente mencionada, que também apresenta estradas em situação de degradação.

Para além deste aspecto, a escolha do Município da Cidade de Quelimane como campo de análise constitui motivação pessoal do autor do presente trabalho que sempre presenciou as dificuldades de transitabilidade nesta cidade, o que suscitou um interesse da sua parte em contribuir para o melhoramento das estradas locais.

II. METODOLOGIA

A pesquisa observou um conjunto de procedimentos metodológicos aplicados em Ciências Sociais. Reservamos este capítulo para explicar as diferentes fases, técnicas e métodos utilizados na elaboração da mesma.

A elaboração deste trabalho foi feita em três momentos diferentes. O primeiro momento consistiu na consulta bibliográfica. Nesse momento, consultaram-se textos de análise científica que discutem a questão da descentralização, gestão e manutenção de estradas urbanas e alguns relatórios de actividades e desempenho das instituições envolvidas no Sistema de Administração de Estradas.

Para além das obras de análise científica e dos relatórios de actividade, foram consultados ainda textos normativos, legislação vigente sobre o Sistema de Administração de Estradas, nomeadamente Política de Estradas, decreto 14/99 de 27 de Abril, decreto 20, 21, 22, 23/2003 de 20 de Maio e decreto 56/2003 de 24 de Dezembro, que ajudaram a perceber a dinâmica da coordenação entre Governo Central e as Autarquias Locais na Política de Gestão de Estradas Urbanas. Foram analisadas igualmente competências do Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), da Administração Nacional de Estradas (ANE), da Direcção de Estradas Regionais (DER), do Fundo de Estradas (FE) e das Autarquias Locais, e sua relação no processo de gestão de estradas. A fase referente à pesquisa bibliográfica tinha como objectivo aprofundar a reflexão teórica do trabalho que nos propomos desenvolver.

Ainda no decorrer da primeira fase, elaboramos um guião de entrevistas semi-estruturadas que tinha como objectivo estabelecer contacto com a realidade, confrontar os dados teóricos com alguns aspectos específicos vividos nas instituições envolvidas no sistema de administração de estradas. Privilegiamos as entrevistas semi-estruturadas para dar maior liberdade, abertura e aprofundar mais as questões colocadas aos nossos entrevistados.

Numa segunda fase, no terreno, com base nas entrevistas semi-estruturadas, foram auscultados diferentes actores envolvidos no processo de gestão de estradas urbanas. Nessa fase, várias entrevistas foram realizadas com actores situados em diferentes níveis

do Sistema de Administração de Estradas. A nível do Governo Central foram administradas entrevistas com pessoal do Ministério da Administração Estatal (MAE), Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), Administração Nacional de Estradas (ANE), Direcção de Estradas Regionais (DER) e Fundo de Estradas. A nível das Autarquias Locais, foram conduzidas entrevistas com governantes e funcionários do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane.

Especificamente, dos actores do Governo Central acima mencionados, bem como dos representantes do Município da Cidade de Quelimane, pretendíamos captar e analisar suas respectivas competências, regras de procedimentos e actividades na gestão de estradas urbanas, bem como dos possíveis mecanismos de interacção entre os dois níveis institucionais.

Para as entrevistas, optamos por estes grupos alvos como testemunhas privilegiadas para o nosso trabalho, porque são pessoas que pela sua posição, acção ou responsabilidades estavam mais familiarizados com o problema em estudo, perfazendo um total de 15 entrevistados. O trabalho de campo foi feito durante três meses e as entrevistas foram conduzidas em língua portuguesa.

Para facilitar a análise e interpretação dos resultados colhidos no campo, tivemos como indicadores:

- ✓ Na variável gestão de estradas urbanas, foram avaliados o estágio de conservação das estradas no Município da Cidade de Quelimane; as competências do município e do Governo Central na política de gestão de estradas; o processo de planeamento, a estrutura, controle e avaliação das intervenções nas estradas.
- ✓ Para a variável capacitação institucional, foram avaliados os recursos financeiros (receitas próprias e recebidas do Governo Central); recursos humanos (técnicos qualificados para estradas); e equipamentos envolvidos na gestão de estradas urbanas.

A terceira fase da pesquisa consistiu na análise, interpretação e sistematização dos dados recolhidos no terreno. Na base dos resultados da informação recolhida com entrevistas semi-estruturadas, foi feita uma análise qualitativa através da qual

sistematizamos este documento. A relevância deste método de análise resultou do facto da pesquisa pretender captar melhor as sensibilidades do processo de descentralização e recolher informações adicionais que ocorrem neste processo de gestão de estradas urbanas.

1. Abordagem teórica

Pelo enfoque que pretendemos dar a este estudo, pensamos situar a discussão em dois marcos teóricos privilegiados nos debates científicos: abordagem Institucionalista e Funcionalista. A primeira abordagem, a perspectiva Institucionalista, sedimenta a sua análise no pressuposto básico de que a dinâmica de interacção, as estratégias e processo de colaboração inter-institucional são determinadas a partir de um conjunto de regras e procedimentos institucionalmente consagrados.

De acordo com Moreira (1993:57/58) a instituição é uma ideia de obra ou de empresa, que se realiza e dura no meio social, sendo a obra ou empresa uma acção com finalidade, sempre impregnada de valores sociais, cria os próprios modelos normativos que codificam as atitudes recíprocas dos interessados.

A instituição apresenta algumas características gerais: um clima de vida interior que é função do objectivo e dos valores reconhecidos o qual faz pressão sobre os indivíduos envolvidos condicionando as suas disposições e comportamento; cria os próprios modelos normativos que codificam as atitudes recíprocas dos interessados; e hierarquiza a vida interior dos indivíduos na instituição criando um sistema de pilotagem (ibdem:59).

Como refere North (1990) as instituições são as regras do jogo nas sociedades que condicionam o comportamento humano e conseqüentemente estruturam a interacção entre os homens, quer no âmbito político, económico ou social.

O facto de os actores e as instituições possuírem regras internas de funcionamento, elas abrem-se a estratégias de cooperação e desafios inter-institucionais, que podem ter efeitos óptimos na dinâmica do seu funcionamento.

Dentro desta visão institucionalista, pode depreender-se que a despeito das vantagens das regras e procedimentos inerentes às instituições, a clareza no processo de interacção e colaboração inter-institucional são entre outros aspectos que quando conjugados favorecem positivamente os indicadores de desenvolvimento.

A segunda abordagem, perspectiva Funcionalista, apresenta alguns aspectos semelhantes aos avançados na perspectiva institucionalista. Ora, de acordo com os pressupostos da perspectiva funcionalista, a sociedade é um todo coerente que se apresenta com elementos do sistema que são interdependentes, desempenhando funções correspondentes às necessidades fundamentais do grupo. Assim, a abordagem funcionalista, concebe as instituições como elementos que desempenham funções específicas e importantes à manutenção de um determinado sistema ou ordem.

“O método funcionalista considera de um lado a sociedade como uma estrutura complexa de grupos ou indivíduos, reunidos numa trama de acções e reacções sociais; de outro, como um sistema de instituições correlacionadas entre si, agindo e reagindo umas em relação às outras” (Lakatos, 1990:35).

Para este estudo, a interface entre estes dois pressupostos teóricos garante uma visão privilegiada e adequada, porque oferece elementos relevantes para reflexão e compreensão sobre as estratégias de interacção entre diferentes actores envolvidos no campo de desenvolvimento, quer através do processo de descentralização quer através da política de gestão e manutenção de estradas.

Nesta interface, assumimos que, tendo o governo criado instituições para fazer face às questões de desenvolvimento, existe um conjunto de funções, dinâmicas e procedimentos imprescindíveis que devem ser levados em consideração para percebermos a contribuição de um determinado órgão no processo de desenvolvimento.

No âmbito deste estudo, podemos assumir que uma clara política que assegura a interacção entre instituições situadas em diferentes níveis da esfera administrativa favorece o alcance pretendido nos processos de desenvolvimento. De modo mais específico, o sucesso pretendido com o desenvolvimento a nível local pode ser

garantido desde que o quadro jurídico que orienta o processo de descentralização se ajuste à política de gestão e manutenção de estradas.

Assim, para os propósitos do trabalho fazemos um “casamento” entre as duas perspectivas, na medida em que na perspectiva institucionalista será importante ver as normas de comportamento, funções, responsabilidades e competências do município, como um órgão descentralizado, e competências do Governo Central, na gestão de estradas urbanas. Mas paralelamente, é importante ver também, através da perspectiva funcionalista, como é que as instituições do Governo central, e diversos actores se articulam com o Município de modo a contribuir para um desenvolvimento local eficaz.

2. Conceptualização

Para permitirmos uma exacta formulação das questões relevantes do trabalho, esta secção vai debruçar-se sobre os principais conceitos da pesquisa. Assim, a descentralização nas suas principais vertentes (administrativa, política e fiscal), coordenação, gestão, e capacitação institucional são conceitos relevantes, que dada sua multidisciplinaridade são definidos neste trabalho de forma a serem entendidos no contexto da Coordenação entre Governo Central e Autarquias Locais na Política de Gestão de Estradas Urbanas.

O conceito descentralização tem recebido definições e justificativas diferentes na literatura. Rondinelli citado por Masalila (1996) define a descentralização como a transferência ou delegação da autoridade judicial e política para efeitos de planeamento, tomada de decisões e gestão de actividades públicas do Governo Central a suas agências, a organização no terreno de tais agências, unidades subordinadas do governo, empresas públicas semi-autónomas ou autoridades de desenvolvimento regional, governos autónomos ou organizações não governamentais.

Abrahamsson & Nilsson (1998) analisaram os pressupostos teleológicos da descentralização, e definiram como sendo um processo no qual as sociedades locais passam a ter uma competência cada vez maior no que diz respeito à tomada de decisões

próprias e adquirem capacidade de gestão de recursos para implementar seus próprios programas de desenvolvimento.

Neste trabalho, definimos a descentralização como a interface entre os dois argumentos acima avançados. Neste interface, vemos a descentralização como articulação de procedimentos administrativos que tenham em vista a transferência de poderes, autoridade, competências e responsabilidades para os órgãos descentralizados tomarem decisões próprias. E, no ponto de vista teleológico, tais procedimentos devem coordenar a participação de diferentes instituições e satisfazerem diferentes seguimentos da população.

Contudo, a literatura científica identifica três principais tipos de descentralização: descentralização administrativa ou desconcentração, descentralização política ou devolução e, descentralização fiscal.

Mawhood citado por Siteo & Hunguana (2004), define a descentralização administrativa ou desconcentração como a transferência de certas funções do governo central para unidades administrativas hierarquicamente estruturadas, onde o governo central mantém o controle completo das unidades subnacionais. De acordo com estes autores, no processo de desconcentração, as unidades subnacionais não têm autonomia política, administrativa e financeira.

Castor citado por Siteo & Hunguana (2004) definiu descentralização política ou devolução como sendo a transferência de responsabilidades políticas e técnicas para unidades colectivas territoriais. A descentralização política apresenta-se simultaneamente como uma procura de diversificação do processo de tomada de decisão, através da participação de novos actores e a redistribuição dos recursos naturais. Neste caso, a descentralização é acompanhada por uma autonomia relativa dos governos locais.

De acordo com Ribot citado por Siteo & Hunguana (2004), a descentralização fiscal consiste na transferência de recursos fiscais, inclusive a autoridade sobre os orçamentos e decisões fiscais para oficiais desconcentrados ou pessoas apontadas pelo governo central ou para políticos eleitos.

Manor (1998), analisou a dimensão teórica e prática das três tipologias da descentralização e concluiu que elas não são excludentes, podendo operar isoladamente assim como de forma conjugada, ocorrendo com frequência este último caso.

Para os objectivos do estudo, seguimos a linha de Manor, na medida em que os três tipos de descentralização devem operar simultaneamente; isto porque a descentralização política/devolução sem se fazer acompanhar da descentralização fiscal e descentralização de competências não surtirá efeitos positivos. Portanto, é importante que a transferência de competências de escalões superiores para escalões inferiores "independentes" dos superiores seja acompanhada também de uma boa parte de recursos financeiros.

Sendo o Município da Cidade de Quelimane (MCQ) um subsistema, seu desempenho depende da interacção estabelecida com as mais diversificadas instituições situadas em diferentes níveis do sistema geral. Assim, na questão de estradas o Município de Quelimane estabelece uma relação com o Governo Central sendo o conceito de coordenação crucial para o trabalho pois pretendemos analisar a coordenação³ entre o Governo Central e Local na gestão de estradas.

Parker iniciou a discussão sobre o conceito coordenação que mais tarde foi desenvolvida por Hampton em 1990. De acordo com estes autores, o processo de coordenação consiste na implementação de actividades intimamente unidas e bem ajustadas.

Stoner & Freeman (1985) aprofundaram a discussão deste conceito e mostraram que o objectivo do processo de coordenação é a providência para o perfeito funcionamento da organização como um todo e para cada uma das suas partes funcionais de modo a alcançar resultados eficazes.

³ Para Chiavenato (2000:51) Coordenar é um processo que implica unir e harmonizar todas as actividades e esforços de diferentes pessoas ou órgãos de uma instituição, tendo em vista o alcance de um objectivo comum.

Para efeitos do nosso estudo, o conceito de coordenação é entendido tendo em conta os conceitos acima supracitados mas não direccionados à uma organização ou empresa, mas a um sistema composto por várias instituições. Assim, coordenação para os objectivos do trabalho deve ser entendido como o processo de unir, harmonizar, integrar ideias, opiniões e actividades de unidades de trabalho separadas para o alcance de um objectivo comum. Dentro deste contexto, este trabalho explora a percepção da relação entre diferentes instituições envolvidas na gestão de estradas urbanas no MCQ.

A coordenação é acompanhada por medidas de gestão. De acordo com Madureira (1990), a gestão implica a realização dos objectivos organizacionais, onde o desenvolvimento deste processo implica que as actividades sejam planeadas, estruturadas, influenciadas e controladas.

No processo de gestão, a função de planeamento diz respeito à determinação dos objectivos da organização, à decisão sobre os meios de os conseguir e à formulação de planos de acção. A função estrutural da gestão refere-se à divisão das actividades, partilha de responsabilidades organizacionais no grupo ou na rede de instituições. A função de influência limita-se a fazer com que os membros organizacionais realizem as tarefas que lhes foram atribuídas, tal influência é feita de acordo com regras e procedimentos institucionalmente definidos. A função de controlo, que diz respeito à verificação da concordância ou discordância das actividades organizacionais realizadas com as planeadas (Madureira, 1990).

Para o propósito do trabalho, o conceito de gestão de estradas é entendido como um processo que implica que as actividades que ele envolve sejam planeadas, estruturadas, influenciadas e controladas pela própria instituição (Município da Cidade de Quelimane) para alcançar os objectivos pretendidos. Especificamente, deve-se planear quantas e se as estradas precisam de uma manutenção de rotina ou periódica ou ainda de uma reabilitação de raiz; deve-se definir as tarefas e as relações de trabalho entre os funcionários; e cuidar para que as actividades sejam executadas de acordo com o planeado. Este processo deve garantir melhor funcionamento do sistema económico e social.

O conceito de capacitação institucional é importante para o trabalho na medida em que pretendemos analisar a capacidade⁴ do MCQ no processo de gestão de estradas urbanas. Assim, o conceito capacitação institucional, para o presente trabalho, é entendido como o conjunto de mecanismos que permitem a condução e execução eficaz de políticas de gestão das instituições públicas caracterizadas pela planificação, operação, controlo e avaliação dos processos administrativos, através de recursos humanos, financeiros e materiais (Chichava, 2003).

Finalmente achamos importante clarificar alguns conceitos relevantes para o trabalho intimamente ligados às estradas: construção, manutenção, e reabilitação.

Construção é o processo através do qual uma estrada é construída de acordo com os padrões estabelecidos para o dimensionamento de projectos de construção (Anderson, Beusch, & Miles, 1996). Manutenção é o trabalho necessário para preservar os padrões originais da estrada (idem) e reabilitação é um conjunto de actividades de restauração de uma estrada para se atingirem os padrões originais, o que significa o melhoramento de uma estrada existente e que esteja deteriorada repondo a sua geometria (idem).

⁴ A capacidade envolve aspectos como as capacidades técnicas dos servidores civis nas políticas de análise, administração, assegurar a sustentabilidade dos projectos e investimentos públicos (Bangura, 2000).

III. REVISÃO DA LITERATURA

O processo de descentralização é um fenómeno recente no nosso país. Foi concebido como um processo que proporcionaria eficiência e eficácia na prestação de serviços aos cidadãos, na medida em que as competências do Governo Central eram transferidas para os Governos Locais, estes vistos como estando mais próximos e conhecendo as reais necessidades da população.

As duas perspectivas teóricas privilegiadas neste trabalho (Institucionalista e Funcionalista), dão possibilidades de analisar o processo de devolução de poderes às autarquias. A abordagem Institucionalista, que se debruça mais no aspecto dos valores, regras e procedimentos de uma instituição, no que se refere à descentralização, se circunscreve ao processo em que o Estado deve descentralizar funções, competências e responsabilidades para níveis inferiores da administração, permitindo assim que a devolução de poderes seja eficaz.

Em torno desta abordagem, Baloi (2003:179) refere que o processo de descentralização implica, entre outras coisas, a transferência de certas responsabilidades administrativas de nível central para local no que concerne a planificação, a cobrança de receitas, o desenho de estratégia de desenvolvimento e de políticas públicas bem como a sua implementação.

Tendo em conta o argumento acima defendido por Baloi, Totemeyer (1996:43) afirma que a descentralização é um elemento essencial no processo político e sócio-económico e que a ligação está na descentralização do poder e da autoridade, capaz de encorajar o progresso económico e social.

Para Totemeyer a descentralização pode contribuir substancialmente para uma efectividade administrativa, eficiência económica e administrativa, melhor autodeterminação, responsabilidade própria, estabilidade política e social, o melhoramento da comunicação, justa distribuição e aprovisionamento de recursos, bem como uma maior responsabilidade ao nível descentralizado e legitimidade da governação local (idem).

Nesta linha de pensamento, L'Estrac (1996:39) afirma que a devolução de poderes pode ser um instrumento efectivo para fortalecer o progresso sócio-económico e projectar uma imagem mais atractiva da democracia ao nível da base.

Uma outra abordagem por nós levantada, a funcionalista, tem mais a ver com os procedimentos inerentes ao processo de descentralização de modo a torná-lo mais eficiente acentuando a sua análise na capacidade de articulação entre as instituições.

Manor (1998) reconhece que a descentralização de recursos e responsabilidades sem a respectiva democratização das reformas políticas seria incompleta e, não conduziria a resultados socialmente efectivos, deixando transparecer a ideia de que a descentralização democrática por si só é susceptível de falhar.

O processo de descentralização deve envolver a capacitação dos municípios para levar adiante as diversas actividades que ficam sob sua responsabilidade. Como refere Girishankar (2001) também Chichava (2003), um dos grandes problemas nos países em vias de desenvolvimento é a sua fraca capacidade. Em muitas áreas os funcionários não têm recursos nem tecnologia adequada para poderem levar a cabo as suas actividades.

Para Macuane & Weimer (2003:28), um dos desafios da descentralização na África é a capacidade de gestão que os governos locais precisam para prestarem serviços públicos com eficiência e eficácia.

A Economic Commission for África (2003) sustenta que para responder às demandas dos cidadãos, os serviços oferecidos pela administração pública devem estar providos de material adequado, de recursos humanos e financeiros. Assim como Bangura (2000) refere que a descentralização administrativa requer um bom monitoramento, sistema de informação e inspecção, sistema de controle orçamental e capacidade para dirigir relações entre ministérios centrais e grande número das agências descentralizadas.

Por sua vez Manor (1998) refere que é muito importante que os sistemas descentralizados tenham, dentre outros aspectos, recursos financeiros suficientes para a realização de tarefas importantes e capacidade administrativa adequada para a realização dessas tarefas.

A descentralização para Manor deve ser acompanhada por alguma descentralização fiscal, que garanta os recursos financeiros e, por alguma desconcentração ou descentralização administrativa, que garanta os recursos burocráticos necessários à implementação (idem). Paralelamente Shah (1998) refere que a descentralização não pode ter sucesso se não houver um programa bem concebido de transferências fiscais.

As consultas efectuadas mostram que África enfrenta muitos obstáculos no campo da descentralização fiscal. As iniciativas de descentralização no continente não conseguiram surtir os efeitos desejados, principalmente devido ao facto de os recursos fiscais necessários não terem sido transferidos do Governo Central ao mesmo tempo em que o poder, as funções, a autoridade e as responsabilidades foram devolvidos e/ou desconcentrados (PNUD/CEA, 2002:25).

Para Totemeyer (op. cit.), as Autoridades Locais sofrem de uma falta de independência financeira; a necessidade de lidar com exigências para o desenvolvimento é limitada pela escassez de meios (exemplo, o caso da descentralização na Namíbia).

Matongo (1996) pactuando com Totemeyer, e tendo como base o caso do Zimbabwe, afirma que a maior parte dos poderes locais não foram exercidos devido à falta de fundos, tendo os conselhos herdado um legado de fraca base de sucesso, o que afectou a sua viabilidade como unidades do Governo Local.

Um outro aspecto importante da descentralização diz respeito ao grau de colaboração e à existência de pontos de interligação que facilitem a coordenação entre os diversos níveis prestadores de serviços, sendo que os pontos de interligação podem ser concebidos aos seguintes níveis: entre o Governo Central e os Governos Locais; entre as municipalidades e os concelhos e comunidades locais e outros. Portanto, a colaboração e as interligações entre os diferentes níveis provedores de serviços facilita a coordenação de esforços (PNUD/CEA, 2002:29).

Masalila (1996) refere que uma fraca coordenação constitui uma das fraquezas no sistema de descentralização, devido à natureza dos sectores descentralizados que prestam vassalagem aos Ministérios de tutela, em vez de o fazerem para com as estruturas de coordenação a nível local.

Também Ilal (2002) refere que um dos obstáculos para o desenvolvimento económico local é a fraca coordenação entre as instituições autárquicas, e entre estas e as governamentais nos diferentes níveis.

O desenvolvimento económico local tem como desafios, dentre outros, evitar acções espontâneas e descoordenadas, neste sentido, a coordenação dos diferentes actores é essencial; a administração municipal deve ser um catalisador na formulação de uma visão multisectorial dos diversos factores para o desenvolvimento económico local e promover o envolvimento e a participação de todos os segmentos da sociedade para alcançarem este desenvolvimento (idem).

Nesse contexto, para Cambezo (2003), Ilal (2002), Shah (1998), e Manor (1998) é importante ter a presença de outros actores no desenvolvimento municipal como a sociedade civil, organizações não governamentais, e agentes económicos.

Como refere Ferrão et al (1997:21/22) a tese subjacente é a de que os resultados da descentralização do Estado serão tanto mais eficazes e duradouros quanto maior for a capacidade de conciliar três condições: uma visão estratégica para o conjunto do país susceptível de garantir a necessária coesão nacional; a institucionalização de níveis intermédios de regulação e decisão e o envolvimento activo e responsável, através de procedimentos de contratualização, de actores económicos e da sociedade civil, complementando a junção da subsidiariedade vertical (redistribuição de funções no interior do aparelho estatal) com subsidiariedade horizontal (partilha contratualizada de responsabilidades entre actores públicos, privados e associativos).

Portanto, nesta vasta literatura sobre o processo de descentralização, é importante reter os seguintes aspectos teóricos: a descentralização de competências, autoridade e responsabilidades, estas por si próprias, são susceptíveis de falhar se não forem acompanhadas de recursos financeiros, da capacitação para prestar serviços, e envolvimento, em termos de coordenação entre o Governo Central e local, e participação de outros actores como instituições públicas, privadas e cidadãos, na gestão da coisa pública.

IV. PANORAMA DA GESTÃO DE ESTRADAS URBANAS NO MUNICÍPIO DA CIDADE DE QUELIMANE

Neste capítulo vamos apresentar os resultados da pesquisa. Estes são apresentados na base dos dados colhidos no terreno e interpretados em função dos objectivos, quadro teórico e conceptual da pesquisa. De acordo com esta organização, este ponto apresenta seis secções. Na primeira secção, apresentamos a descrição das características do Município da Cidade de Quelimane; na segunda descrevemos o quadro institucional em que é regida a gestão das estradas; na terceira apresentamos os dados empíricos no concernente ao estado de conservação das estradas no Município da Cidade de Quelimane; na quarta a questão da gestão de estradas no mesmo município; na quinta a questão de capacidade no Município de Quelimane em termos de recursos humanos e financeiros e sua relação com a política de gestão de estradas urbanas. Finalmente, a última secção faz uma análise sobre a questão da articulação entre o Governo Central e o Município da Cidade de Quelimane na gestão de estradas.

1. Perfil do Município da Cidade de Quelimane

Dados geográficos disponíveis na Direcção Nacional de Geografia e Cadastro⁵ mostram que o Município da Cidade de Quelimane situa-se a 17°53' Sul de latitude; 36°53' Este de longitude e faz fronteira com o distrito de Nicoadala ao Norte e Oeste, distrito de Inhansunge ao Sul e Oceano Índico à Leste. Com um clima húmido, Quelimane tem uma precipitação que ocorre com maior frequência entre os meses de Dezembro a Março.

De acordo com os dados demográficos apresentados *na folha informativa dos 33 municípios*, o município de Quelimane possui uma superfície de 117 km², cerca de 157.000 habitantes, apresenta uma densidade populacional média de 13 pessoas por hectare e uma densidade máxima de 200 habitantes por hectare.

⁵ Actualmente designado Instituto Nacional de Terras

A cidade apresenta uma rede de infra-estruturas bastante densa nos mais diversificados sectores da actividade económica, social e política. A nível social, no domínio da educação, Quelimane possui uma rede ampla de infra-estruturas escolares onde são leccionados os níveis primários (primeiro e segundo grau), secundário e pré-universitário. No domínio da saúde existem quatro centros de saúde, um posto de saúde, um hospital e 3 farmácias. Para além destas infra-estruturas sociais, existem seis hotéis e pensões, um serviço de correio, cinco esquadras da polícia da República de Moçambique, um serviço de bombeiros, sete estações de serviço, duas casas de cinemas, um aeroporto, uma estação ferroviária e dois portos marítimos.

O município apresenta quarenta e seis (46) estradas, já denominadas, das quais estão incluídas dezasseis Avenidas, vinte e uma Ruas, cinco Praças, duas Praceta, uma Travessa, uma Estrada Nacional e duas Estradas Regionais. Para além destas estradas designadas, Quelimane tem um total de quatrocentas e nove (409) vias numeradas distribuídas pelos bairros da cidade.

Ainda de acordo com os dados do relatório do Conselho Municipal da Cidade de Quelimane, Departamento de Urbanização e Construção (2005), as estradas da Cidade de Quelimane encontram-se num estado avançado de degradação, como consequência da falta de manutenção e conservação das mesmas; apresenta uma fraca densidade de fontes de abastecimento de água potável (2000 ligações para 34000 unidades habitacionais); falta um sistema de saneamento adaptado às suas necessidades e ao ambiente físico, natural e social. Associam-se à situação sanitária os problemas do lixo doméstico, da drenagem e o projecto das latrinas melhoradas, que com pouco sucesso foram implementadas; um deficiente processo de recolha de resíduos sólidos e a maior parte da componente de drenagem instalada necessita de uma substituição completa.

No seguimento do processo de aprofundamento da transição democrática institucionalizada com a Constituição da República de Moçambique em 1990, realizaram-se em Junho de 1998 as primeiras eleições autárquicas em 33 municípios, entre eles a cidade de Quelimane. Na sequência deste processo, foram constituídos os órgãos autárquicos do município, nomeadamente: Presidente do Município, Conselho Municipal (CM), constituído pelo Presidente e Vereadores, e a Assembleia Municipal (AM). Para além destes órgãos, existe no MCQ diferentes Comissões de Trabalho e

vereações que são o eixo estruturados da actividade do OPL e da interacção que este estabelece com os diferentes seguimentos da sociedade civil.

2. Quadro Institucional de Gestão de Estradas

Dados colhidos no terreno mostram que existe um quadro normativo que rege as estratégias de interacção de diferentes actores na gestão de estradas urbanas. Deve existir no município de Quelimane uma estrutura, um processo de planificação e controlo na gestão de estradas urbanas. Este processo apresenta certas limitações. Que princípios estão consagrados no quadro normativo que configura e hierarquiza a gestão e manutenção de estradas urbanas no MCQ? Como é garantido o sistema de planificação e controlo de estradas urbanas no mesmo município? Estas e outras questões serão respondidas ao longo desta secção.

Assim, o artigo 4, do Decreto 20/2003 de 20 de Maio determina a rede de instituições interdependentes que, situadas em diferentes níveis do sistema, desempenham funções específicas e importantes na política de gestão de estradas. Assim, de acordo com aquele ordenamento jurídico, o Sistema de Administração de Estradas compreende: a Comissão Inter-ministerial de Estradas; o Fundo de Estradas; a Administração Nacional de Estradas; os Governos Provinciais; as Comissões Provinciais de Estradas; as Autarquias Locais; e as Associações de Estradas. O artigo 11 do mesmo Decreto refere que as Autarquias Locais são responsáveis pela gestão e manutenção das estradas que se encontram sob sua jurisdição, nos termos da lei.

De acordo ainda com o artigo 11 daquele quadro normativo, nos termos da lei, são competências das Autarquias Locais: a) financiar o desenvolvimento, manutenção e gestão das estradas e infra-estruturas conexas das estradas urbanas; b) implementar a legislação aplicável às estradas e regulamentar a sua implementação no domínio de suas competências; c) decidir a introdução de taxas de utilização das estradas e infra-estruturas conexas sob sua jurisdição, nos termos da lei; e d) concessionar a exploração das estradas sob sua jurisdição, nos termos da lei.

O artigo 8 do referido Decreto afirma que, a Administração Nacional de Estradas é uma instituição pública de gestão, coordenação institucional e consulta no âmbito das estradas públicas. No concernente a relação da ANE com a administração das estradas regionais, no qual estão incluídas todas as estradas urbanas, de acordo com o mesmo artigo, compete à ANE propor as regras a serem observadas pelas autarquias locais no financiamento, desenvolvimento e manutenção das estradas urbanas. O número 3 do artigo 11 define que a ANE coordenará com as Autarquias Locais a gestão, manutenção e desenvolvimento das estradas. A ANE deve, regularmente, sistematizar e dar ao Governo Central a informação precisa sobre a situação das estradas.

Decorrente disto, na parte referente ao Estatuto Orgânico da Administração Nacional de Estradas do Decreto 23/2003 de 20 de Maio, capítulo IV, artigo 15, constituem direcções executivas da ANE: a) Direcção de Estradas Nacionais (DEN); b) Direcção de Estradas Regionais (DER); c) Direcção de Administração (DA).

Segundo o artigo 17 do Decreto 23/2003, a Direcção de Estradas Regionais (DER) exerce as funções executivas da Administração Nacional de Estradas no âmbito da administração das estradas regionais. As estradas regionais são classificadas como terciárias, urbanas e vicinais.

A DER tem as seguintes competências: a) a capacitação e assessoria aos Órgãos Locais responsáveis pelas estradas regionais; b) a coordenação institucional no quadro da administração da rede de estradas regionais; c) regulamentação do planeamento, construção, reabilitação, manutenção e sinalização de estradas regionais; d) a fiscalização da execução das actividades mencionadas na alínea anterior.

Segundo o artigo 1 do Estatuto Orgânico do Fundo de Estradas do decreto 22/2003 de 20 de Maio, o Fundo de Estradas é uma instituição pública de âmbito nacional, dotada de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira, tutelada pelo Ministro das Obras Públicas e Habitação. O artigo 7 do Decreto 20/2003 refere que o Fundo de Estradas (FE) é uma instituição com funções de financiamento das estradas públicas.

Dentre outras competências, o artigo 7 preconiza que o FE deve assessorar os Governos Provinciais e as Autarquias Locais no estabelecimento de taxas locais para financiar a

manutenção de estradas. Também de acordo com o artigo 17 do Estatuto Orgânico do Fundo de Estradas do decreto 22/2003 constitui uma das funções do Fundo de Estradas os co-financiamentos em serviços e trabalhos de reabilitação e manutenção de estradas autárquicas.

Segundo o artigo 6 do Decreto 56/2003 de 24 de Dezembro, o financiamento do FE para estradas urbanas provém de 10% da taxa sobre os combustíveis.

Cabe aos Governos Provinciais, de acordo ainda com o Decreto 20/2003, artigo 9 alínea d) consolidar os programas de desenvolvimento e gestão das estradas urbanas e fiscalizar o seu cumprimento.

3. Estado de Conservação de Estradas no Município da Cidade de Quelimane

A Cidade de Quelimane possui uma rede de estradas subdivididas em dois grupos: rede de estradas asfaltadas e rede de estradas de *terra batida*. As estradas asfaltadas estão em zonas de cimento e as de *terra batida*, no subúrbio. De um modo geral, toda rede está em condições precárias; de um lado pela longa vida que ela tem e, por outro, pela falta de intervenções para o seu melhoramento, em particular as de terra.

As estradas urbanas que atravessam o Município da Cidade de Quelimane (MCQ) foram edificadas numa paisagem com um nível freático bastante elevado. Este aspecto favorece infiltrações vindas dos lençóis freáticos para os pilares que suportam as estradas. O município apresenta um deficiente sistema de escoamento de água. A rede de saneamento de águas pluviais apresenta-se bastante obsoleta; as sarjetas não facilitam a circulação imediata das águas nos sistemas de esgoto.

O sistema de drenagem não é eficiente, não existe uma assistência sistemática ao mesmo no sentido de mantê-lo operacional, razão pela qual na época chuvosa assiste-se uma forte concentração de água no espaço urbano e com dificuldades de escoamento, o que provoca uma degradação das estradas. Notou-se nesse processo uma fraca coordenação com as entidades responsáveis pelas infra-estruturas conexas para a área de estradas (rede eléctrica, rede de distribuição de água, telecomunicações) bem como de limpeza de sarjetas, esgotos e sistema de drenagem.

Associam-se a estes aspectos o crescente aumento de viaturas em circulação (que não responde o dimensionamento das estradas para suportar a carga e a população), sem um correspondente aumento do tamanho e qualidade das estradas, e a não existência de um eficiente sistema para controlo de viaturas de grande tonelagem.

O desordenamento no assentamento humano é um outro aspecto que afecta o estado de conservação de estradas em Quelimane. Nos últimos anos, como resultado da dinâmica social e económica, o município assistiu a uma migração da população das zonas rurais em direcção às zonas urbanas à procura de condições mínimas de sobrevivência (emprego, mercados, infra-estruturas básicas: escolas, hospitais e outros). Associa-se ao factor migração o rápido crescimento da população.

A despeito destes progressos conjunturais registados nos indicadores demográficos, a cidade de Quelimane não tem uma clara política de assentamento humano. Em resultado da ausência deste quadro normativo, foram edificadas várias construções habitacionais e industriais em espaços físicos impróprios. Dada a demanda de espaços para construção de habitações, uma parte da população edificou obras de habitação sobre canais que outrora fora construídos para escoamento de água.

Estes factores climáticos e de desordenamento do meio tornam complexo o sistema de escoamento e drenagem de água e outros resíduos e aceleram a degradação de estradas da cidade. Associado a este factor, está a fraca capacidade do município arrecadar receitas suficientes para suportar onerosas despesas de reabilitação da rede de estradas urbanas.

Mostramos nesta secção que o estado de conservação de estradas no Município de Quelimane aparece intrinsecamente relacionado com as condições climatéricas, tipo de solo e com as questões de assentamento populacional. A fraca capacidade financeira deste município, retira-o a possibilidade de gerir o plano de acção definido para a gestão de estradas. Na secção seguinte, vamos aprofundar o assunto referente à Gestão de Estradas no Município da Cidade de Quelimane.

4. Gestão de Estradas no Município da Cidade de Quelimane

Embora teórica e juridicamente o quadro normativo configura as competências das Autarquias Locais na gestão, manutenção e controlo de estradas urbanas, no município de Quelimane este aspecto apresenta certas limitações.

Os dados do terreno mostram que o processo de planificação, implementação e controlo -que, de acordo com o nosso quadro teórico e conceptual, são os indicadores da gestão - são implementados por aquele Órgão de Poder Local (OPL) com muitas dificuldades, decorrente das limitações na arrecadação de receitas para suportar as despesas de gestão e manutenção das estradas e das infra-estruturas conexas (sistema de esgotos e drenagem).

Também constatamos que as estratégias de gestão das estradas urbanas são desenhadas a nível macro (Ministério da Obras Públicas e Habitação) e devem ser implementadas pelo município, sendo estes últimos meros executores das políticas. O Município apenas cria regulamentos internos.

Partimos do pressuposto de que a gestão de estradas envolve um longo processo de construção, manutenção até a reabilitação de estradas. No MCQ constatamos que a actividade de construção e reabilitação vem sendo implementada pelo Governo Provincial através da Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação. Esta instituição promove concursos de adjudicação e contrata empresas privadas ou instituições do Estado (Administração Nacional de Estradas - ANE) para sua execução.

O que acontece na gestão de estradas urbanas é que para aspectos de construção e reabilitação são chamadas instituições do Governo Central ou contratadas empresas por concurso público, e no que concerne à manutenção e conservação dessas mesmas estradas deixam na responsabilidade dos municípios.

Segundo os funcionários do município de Quelimane, a gestão de estradas urbanas em todos os aspectos, desde a construção à manutenção, deveria estar na responsabilidade do Município. O facto é que esta actividade está a ser desenvolvida pela Direcção Provincial das Obras Públicas e Habitação.

De acordo com um dos nossos entrevistados, *“nós é que devíamos gerir as estradas urbanas, temos uma equipe especializada para gerir as estradas. Contudo, os trabalhos considerados de grande envergadura têm sido implementados pela ANE e pela Construção de Estradas Terraplenada e Asfaltada (CETA) para reabilitar estradas que são do domínio jurídico e administrativo do MCQ”*.

Constatou-se também no terreno que algumas empresas fazem o trabalho de manutenção das estradas. Existe uma brigada de estradas criada pelo MCQ para acompanhar os assuntos referentes à gestão de estradas. Resultante da interferência do Governo Provincial, tal capacidade não está sendo aproveitada.

Segundo um entrevistado do município, *“a despeito do Conselho Municipal ter uma brigada de estradas, o Governo Provincial lançou um concurso de adjudicação para estradas urbanas. Isso feriu-nos bastante porque temos técnicos básicos, pessoas experientes e capazes nos assuntos referentes à gestão de estradas. Mas o que acontece é que está a CETA a fazer tapamento de buracos. Existe então uma tendência do Governo Provincial contratar outras empresas para gerirem as estradas”*.

Observamos que a tendência de interferência do Governo Provincial na gestão de estradas municipais resulta do facto de o Município da Cidade de Quelimane ter uma fraca capacidade financeira e não dispor de taxas de utilização das estradas e infra-estruturas conexas sob sua jurisdição, sendo a gestão feita com recurso ao Orçamento Geral do Estado, FE e receitas cobradas localmente. A despeito do município ter tentado estabelecer taxas resultantes da utilização de estradas, existe certa resistência dos munícipes contribuírem. Também, não existe um mecanismo claro para a implementação eficiente e eficaz da taxa de utilização de estradas. Estas taxas, ao serem aplicadas, podem contribuir significativamente no financiamento ou na capacitação dos municípios em recursos financeiros para a gestão de estradas urbanas.

Portanto, mostramos nesta secção que apesar de existir um quadro normativo configurado para a gestão de estradas urbanas e a despeito deste atribuir às Autarquias Locais competências específicas para gestão de estradas, no MCQ este preceito legal não está a ser implementado na totalidade, na medida em que por vezes aparecem outras empresas a fazer o trabalho do município. Este aspecto conflituoso muitas vezes é

consequência da fraca capacidade do MCQ arrecadar receitas suficientes para cobrir as despesas relacionadas com a gestão de estradas urbanas, bem como a falta de outros recursos tais como humanos e materiais. Este assunto será desenvolvido na secção que se segue.

5. Capacitação Institucional do Município da Cidade de Quelimane

O MCQ beneficiou de alguma formação para os recursos humanos. Tem havido alguns cursos, organizados quer pela Direcção Nacional de Águas e Saneamento como pelo próprio Projecto de Desenvolvimento Municipal (este comparticipa por um lado na capacitação e formação de recursos humanos através do MAE e por outro lado, fornece equipamentos); a particularidade deste projecto é que o município contribui com 15% dos fundos. O Conselho Municipal tem tido apoio também da UNICEF na formação de activistas para área de saneamento, para área de estradas e para área de construção. Como recursos herdados do Governo Central, o município beneficiou de trabalhadores do Conselho Executivo com todo seu património tanto financeiro como material.

Um aspecto que constitui grande entrave para fazer face ao processo de autarcização em Quelimane é a receita proveniente do governo, que neste momento ainda é insignificante, acrescido ao facto de as receitas cobradas localmente não serem suficientes para levar a bom termo as funções e competências que estão sob sua responsabilidade.

Apesar do Projecto de Desenvolvimento Municipal (PDM) alocado aos municípios, as receitas financeiras provêm do fundo de compensação autárquica (FCA) e do Fundo de Investimento Municipal para iniciativa local. Este último é para apoiar todos os municípios no que concerne a pequenos investimentos a nível do Município sendo o fundo gerido a nível municipal e serve para cobrir os investimentos que constam do plano da cidade elaborado pelo município, como tapamento de um ou outro buraco, construção de mercados e outros.

No terreno constatamos que a principal taxa é a de mercados. Outras taxas do município provêm de licença de construção, licença de porta aberta/comércio, bancas ambulantes e

fixas, letreiros luminosos e não luminosos, circulação de viaturas pesadas, Imposto predial autárquico e imposto pessoal autárquico. Estas receitas são cobradas localmente pelo município e não são suficientes para realizar boa parte das suas actividades.

No conselho Municipal há uma brigada específica para pequenos trabalhos de tapamento de buracos dotados de equipamentos manuais para intervenções localizadas. Assim, o município conta neste momento, em termos de recursos humanos para a área de estradas, com 1 técnico superior, 1 técnico médio, 2 técnicos básicos, 1 arquitecto e agora 1 engenheiro de nível superior; o que demonstra que dispõem de uma equipe razoável para porem as estradas em condições.

Portanto, temos nesta secção como constatação parcial que apesar do Município da Cidade de Quelimane possuir uma equipe de trabalho para fazer a gestão de estradas, os recursos financeiros constituem o maior problema, na medida em que mesmo os transferidos do governo central bem como os cobrados internamente no município não são suficientes para desenvolver actividades de gestão e manutenção de estradas. Aliás, a articulação entre estes dois níveis de governação é um outro elemento fundamental na gestão de estradas, conforme veremos a seguir.

6. Quadro Institucional na Política de Gestão de Estradas - Interação entre Governo Central e o Município da Cidade de Quelimane

Ao apresentarmos o quadro teórico do trabalho desenvolvemos em linhas gerais a abordagem *institucionalista*, e sustentamos a ideia de que esta abordagem sedimenta a sua análise no pressuposto básico de que a dinâmica de interacção, as estratégias e processo de colaboração inter-institucional são determinadas a partir de um conjunto de regras e procedimentos institucionalmente consagrados.

Ao analisarmos a interacção entre Governo Central e o Município da Cidade de Quelimane na Gestão de Estradas identificamos o quadro jurídico que assegura a interacção deste processo. Assim, o Decreto Ministerial 20/2003 de 20 de Maio regula o quadro institucional e financeiro por onde se circunscreve a gestão de estradas. Este decreto, estabelece uma hierarquia na estrutura do Estado no sentido de regular todos os

intervenientes, situados em diferentes níveis, e que estão envolvidos nos assuntos relacionados com a gestão de estradas.

No aparato Interministerial faz parte o Ministério das Obras Públicas e Habitação (que preside), o Ministério das Finanças, Ministério da Administração Estatal e o Ministério dos Transportes e Comunicações. Estas são as instituições ministeriais que nos assuntos referentes à gestão de estradas municipais situam-se ao nível central. Esta comissão inter-ministerial deve apreciar a política de estradas e programas nacionais de estradas e sugerir as suas revisões, bem como providenciar estratégias integradas de implementação da gestão de estradas, dando instruções às instituições relevantes.

Para além deste aspecto, nesta rede de instituições o Ministério da Administração Estatal (MAE) tem a responsabilidade de tutelar e verificar a legalidade dos aspectos administrativos do município. O Ministério das Finanças (MF), para além de observar a componente financeira, também tutela certos procedimentos administrativos. Este é um aspecto no qual a nível dos municípios é sentida a presença do Governo Central⁶.

Para a implementação dos dispositivos legais, o Ministério da Administração Estatal criou a Direcção Nacional de Desenvolvimento Autárquico para tratar das questões relacionadas com os municípios. Nesta área, os municípios beneficiam-se da assistência técnica e consolidam sua capacidade de gestão em termos de recursos humanos e financeiros. Na questão referente à gestão de estradas, existe uma articulação indirecta, porque uma parte dos recursos financeiros alocados aos municípios são feitas com recurso dos parceiros de cooperação. O Governo Central, através do Ministério da Administração Estatal (MAE), também pode convidar parceiros interessados em cooperar com os municípios na componente de estradas.

⁶ A nova Constituição da República de Moçambique aprovada em Novembro de 2004, estende a competência da tutela administrativa aos governos provinciais. Assim, de acordo com o artigo 141 da nova Constituição, o Governo Provincial é o órgão encarregue de garantir a execução, ao nível da província, da política governamental e exerce a tutela administrativa sobre as autarquias locais. Nesta teia de interacções interinstitucionais, cabe também ao Conselho de Ministros analisar a competência dos órgãos executivos locais, regulamentar sua organização, funcionamento e tutelar os órgãos das autarquias locais.

As tarefas referentes à coordenação entre o governo central e os municípios estão sob a responsabilidade do Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH), que a nível central define as políticas e estratégias a serem operacionalizadas no sector das estradas. Fazem parte do Sistema de Administração de Estradas, entre outros, o Ministério das Obras Públicas e Habitação, a Administração Nacional de Estradas (ANE) e o Fundo de Estradas (FE).

No sentido de estabelecer a interacção entre esta instituição do poder central (ANE) e os municípios, dentro da ANE foi criada a Direcção de Estradas Regionais (DER), que tem a responsabilidade de dar assessoria, dotando os municípios de capacidade técnica nos assuntos referentes à gestão de estradas.

No quadro jurídico institucional, a Direcção de Estradas Regionais (DER) desempenha uma função executiva da Administração Nacional de Estradas (ANE), no âmbito da administração das estradas regionais que são classificadas como terciárias, urbanas e as estradas vicinais. Ora, como pudemos depreender, de acordo com esta tipologia de classificação das estradas, as do município estão inclusas na categoria de estradas regionais. Cabe à DER definir a metodologia de intervenção da manutenção, reabilitação e planificação de estradas.

No âmbito da assessoria técnica prestada aos municípios pela DER, este órgão deve fazer o levantamento das condições de estradas, fazer as contagens, quantificar as necessidades de intervenção, e definir quando é que se deve intervir sob ponto de vista de manutenção e reabilitação. Esta assessoria aos municípios resulta de um acompanhamento em caso de solicitação feita pelas Autarquias Locais e não deve implicar uma imposição.

Algumas actividades estão sendo desenvolvidas pela DER nos 33 municípios, onde estiveram recentemente técnicos fisicamente a fazer o levantamento das condições das estradas e depois deram recomendações, sob ponto de vista de engenharia, sobre que tipo de intervenção é preciso fazer, e quanto é que vai custar, tendo alguns municípios iniciado intervenções com base nesses levantamentos.

O governo criou o Fundo de Estradas (FE) que é a entidade responsável pelo financiamento das estradas públicas. Esta instituição faz parte do Sistema de Administração de Estradas e é subordinada ao Ministério das Obras Públicas e Habitação. Existe uma relação de financiamento entre o FE e as Autarquias Locais.

Cabe as Autarquias Locais fazerem o levantamento do trabalho a realizar e o respectivo financiamento no sector das estradas. Este levantamento deve ser submetido à ANE e ao Fundo de Estradas que analisam a capacidade e formas de intervenção a nível do município.

No terreno constatamos existir um paradoxo entre o preceituado no quadro legal e a prática de actuação do FE. Este paradoxo regista-se na medida em que a lei estabelece que esta instituição deve transferir para o município um valor que é resultante de uma parte das receitas arrecadadas do imposto de combustível. Esta cobrança dificilmente chega ao município, na medida em que esse dinheiro é depositado numa conta aberta nas Direcções Provinciais de Obras Públicas e Habitação, sendo o pagamento feito directamente às empresas empreiteiras por meio desta direcção.

Esta situação acontece num contexto em que o município reclama que as receitas localmente arrecadadas (licença de construção, licença de porta aberta/comércio, bancas ambulantes e fixas, letreiros luminosos e não luminosos, circulação de viaturas pesadas, imposto predial autárquico e imposto pessoal autárquico) são insuficientes para suportar todas as despesas que estão ao seu encargo. Portanto, constatamos que a coordenação entre os dois níveis de governação ainda é incipiente tanto no que concerne a colaboração técnica e metodológica por parte da ANE/DER, como dos recursos financeiros provenientes do Governo Central.

V. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

1. Conclusões

A questão inicialmente colocada no presente trabalho pretendia analisar, no âmbito da descentralização democrática, que factores determinam a gestão de estradas urbanas, tendo como base o Município da Cidade de Quelimane. Nesse contexto, foram estabelecidas balizas teóricas que nos permitiram fazer uma análise do fenómeno de forma mais abrangente possível. Com efeito, tomamos como base o quadro normativo configurado para questão de estradas, procuramos ver a distribuição de tarefas nos dois níveis de governação (central e local), a questão da capacidade institucional, e o tipo de relação que se estabelece entre o Governo Central e o município no processo de gestão de estradas urbanas.

Nesse contexto, verificamos no terreno que a questão de coordenação entre o Governo Central e os municípios é um processo delicado e difícil, uma vez que os municípios são órgãos descentralizados e pressupõem autonomia administrativa, patrimonial e financeira, o que significa que têm poderes para fazer a gestão dentro da sua circunscrição territorial. Mas, dados os diversos aspectos por nós analisados ao longo do trabalho, a questão de recursos financeiros, a capacidade institucional, põem em causa esta "autonomia" dos municípios.

Assim o estudo chegou a conclusão que há interferência do Governo Central no espaço de gestão do Conselho Municipal. Esta interferência resulta da fraca capacidade do município arrecadar receitas suficientes para reabilitação de estradas, e da fraca capacidade institucional do MCQ. Decorrente destas fraquezas, para além da fraca coordenação, registou-se um conflito entre o preceituado no quadro legal sobre a descentralização e maior autonomia dos municípios na gestão de estradas locais.

A principal lição que se pode ter do tema em discussão Coordenação entre o Governo Central e as Autarquias Locais na Gestão de Estradas Urbanas é que, de uma forma geral, o processo de descentralização traz uma nova roupagem nos procedimentos da Administração Pública, onde com a institucionalização das Autarquias Locais estas

passam a ter uma relativa autonomia na realização das actividades dentro da sua circunscrição territorial.

Esta autonomia das Autarquias Locais preconiza uma auto governação, e para qualquer governação é necessário que primeiro estejam criadas condições de capacidade em termos de recursos, quer humanos ou financeiros. Este pensamento reflecte a ideia de que, ao se terem criado os municípios, estes deveriam estar em condições de minimizar os problemas ao nível das suas competências, como é o caso da gestão de estradas urbanas, e outros problemas que encontramos nas urbes (lixo e outros sólidos urbanos, sistema de esgotos e drenagem, o problemas de água potável, e outros). Diante deste aspecto, questiona-se se as Autarquias Locais estavam em condições de fazer face ao processo de municipalização?

Contudo, sendo a descentralização um processo recente no nosso país, a autonomia dos municípios (administrativa, financeira e patrimonial) não significa independência, o que quer dizer que a gestão dos serviços urbanos oferecidos aos cidadãos deve envolver o próprio município em coordenação com instituições do Governo Central de modo a unirem forças e proporcionar serviços com qualidade.

2. Recomendações

Decorrente da discussão do quadro teórico, das constatações do terreno, e das conclusões deste estudo, avançamos as seguintes recomendações, que a serem implementadas poderão melhorar o desempenho do Município da Cidade de Quelimane no concernente a gestão das estradas que se encontram sob sua jurisdição:

Uma vez reconhecido que, na componente estrutural do MCQ não existe uma repartição responsável pelas questões de gestão e manutenção de estradas (estando integrada no departamento de Urbanização e Construção) que seria uma mais valia para o município, a pesquisa recomenda a necessidade de criação de uma unidade orgânica responsável pelos assuntos relacionados com a gestão de estradas urbanas. O município poderia fazer uso do artigo 11 do decreto 20/2003, que assegura a prerrogativa de município desenvolver acções específicas dentro da área da sua jurisdição. Caso não existir um

arranjo institucional que assegure ao município a responsabilidade de criação de uma unidade orgânica vocacionada nas questões de estradas, este assunto pode ser apresentado para discussão na próxima reunião anual dos municípios.

No assunto referente à capacitação institucional, o estudo constatou que em termos de recursos humanos a qualificação de níveis dos funcionários é razoável, contudo, a capacidade financeira é fraca. Decorrente desta constatação, recomendamos a necessidade de se investir mais na capacitação dos recursos humanos, técnicos e financeiros (que se aplique taxas de utilização da estrada aos veículos pesados), com vista a consolidar os processos de descentralização. No caso de recursos humanos, uma vez que as actividades de manutenção e reabilitação de uma estrada dependem da habilidade na combinação de estudos de engenharia, economia, gestão e outros factores importantes incluindo a componente ambiental, torna-se importante olhar para estas áreas de modo a englobá-las na repartição responsável pelas estradas.

Em resultado do paradoxo entre a importância da qualidade das estradas para o desenvolvimento nacional e do avançado estado de degradação das estradas do país, recomendamos que sejam realizados mais estudos focalizados às questões de gestão de estradas. Tais estudos podem alargar sua base de análise, dando maior atenção às estradas que estabelecem ligação entre os distritos às províncias.

BIBLIOGRAFIA

1. **ABRAHAMSSON, Hans & NILSSON, Anders** (1998). *Moçambique em Transição: Um estudo da história de desenvolvimento durante o período 1974-1992*. Maputo, CEEI-ISRI.
2. **ALVES, Armando Texeira & COSSA, Benedito Ruben** (1997). *Guião da Autarquias Locais*. Maputo, MAE, PDD, GTZ.
3. **ANDERSON, Claes-Axel, BEUSCH, Andreas & MILES, Derek** (1996). *Manutenção e Ensaibramento de Estradas Usando Métodos de Mão de Obra*. Intermediate Technology Publications.
4. **BALOI, Obede** (2003). *Capacitação Institucional e Formação na Descentralização: que papel das instituições de formação, empresas privadas e ONG'S*. In MACUANE, J. & WEIMER, B.(Eds.) (2003). *Governos Locais em Moçambique: Desafios de Capacitação Institucional*. Maputo, MAE/Cooperação Suíça. pp.179-187.
5. **BANGURA, Yusuf** (2000). *Public Sector Restructuring: the Institucional and Social Effects of Fiscal Managerial and Capacity-Building Reforms*. Geneva, Occasional Paper n°3.
6. **CALENGO, André J.** (2002). O Pacote Autárquico. In Fundação Friedrich Ebert (2002). *Workshop: A Cobertura Jornalística do Processo de Descentralização*. Xai-Xai, 03-08 de Março de 2002.
7. **CAMBEZO, Manuel** (2003). *O Processo de Descentralização em Moçambique: A Experiência de Dondo*. In MACUANE, J. & WEIMER, B. (Eds.) (2003). *Governos Locais em Moçambique: Desafios de Capacitação Institucional*. Maputo, MAE/Cooperação Suíça. pp. 127-134.
8. **CHIAVENATO, Idalberto** (2000). *Administração: Teoria, Processo e Prática*. 3ª Edição. São Paulo, Pearson Education.

9. **CHICHAVA, José** (2003). *Organização e Estratégias de Capacitação Institucional dos Governos Locais: Experiências e Desafios*. In MACUANE, J. & WEIMER, B. (Eds.) (2003). *Governos Locais em Moçambique: Desafios de Capacitação Institucional*. Maputo, MAE/Cooperação Suíça. pp. 45-51.
10. **CHIKOKO, Georgina W. et al** (2003). *Consolidação da Paz e Democracia em Moçambique Através de Iniciativas de Gestão de Conflitos Eleitorais*. Maputo, Hotel Polana.
11. **CIRESP** (2001). *Estratégia Global da reforma do Sector Público (2001-2011)*. Maputo, Imprensa Nacional de Moçambique.
12. **CONSELHO MUNICIPAL DA CIDADE DE QUELIMANE** (2005). Departamento de Urbanização e Construção. Levantamento Bibliográfico.
13. *Dossier da III Reunião Nacional dos Municípios* (2003). DNDA (ed.), Maputo.
14. **Economic Commission for Africa** (2003). *Public Sector Management Reforms in Africa*. Etiópia, Addis Ababa.
15. **FERRÃO, João et al** (1997). *Poder Central, Poder Regional, Poder Local: uma perspectiva histórica*. Lisboa, Edições Cosmos. 1ª edição
16. **FONSECA, Victor** (2003). *Tese de Mestrado: Implementação de um Sistema de Gestão de Pavimentos Rodoviários para a Cidade de Maputo*. Portugal, Universidade de Coimbra.
17. **Fundação Friedrich Ebert** (2002). *Workshop: A Cobertura Jornalística do Processo de Descentralização*. Xai-Xai, 03-08 de Março de 2002. pp61-71.
18. **GIRISHANKAR, Navin** (2001). *Evaluating Public Sector Reform: Guideline for Assessing County-Level Impact of Structural Reform and Capacity building in Public Sector*. World Bank Operation Evaluation Department.

19. HAMPTON, David (1990). *Administração- Processos Administrativos*. São Paulo, Mc Graw Hill.
20. HANLON, Joseph; MATUSSE, Ângelo; ALBERTO, Rosita (2001). *Os "Laboratórios" do Processo Moçambicano de Autarcização*. Ocasional Papers Series, nº 9, AWEPA.
21. ILAL, Abdul (2002). *Estratégias de Desenvolvimento Económico Local: O Papel da Administração Municipal*. In Fundação Friedrich Ebert (2002). *Workshop: A Cobertura Jornalística do Processo de Descentralização*. Xai-Xai, 03-08 de Março de 2002.
22. KJAER, Anne et al (2002). *Conceptualizing State Capacity*. Dermstar Research Paper nº 6. University of Aarhus.
23. LAKATOS, Eva M.(1990). *Sociologia Geral*. São Paulo, Atlas.
24. L'ESTRAC, Jean (1996). *Governo Local nas Ilhas Maurícias*. In LUNDIN, Iraê B. & MACHAVA, Francisco J.(1996). *Descentralização e Administração Municipal: Descrições e Desenvolvimento de ideias sobre alguns Modelos Africanos e Europeus*. Fundação Friedrich Ebert, MAE. pp33-39.
25. MACUANE, José & WEIMER, Bernhard (2003). *Governos Locais em Moçambique: Desafios de Capacitação Institucional*. Comunicações do Seminário Internacional Realizado em Maputo. MAE & Agência Suíça para o Desenvolvimento e Cooperação.
26. MADUREIRA, Mário A. S. (1990). *Introdução à Gestão*. Lisboa, Portugal, Publicações Dom Quixote. 1ª edição
27. MAE (2002). *Folha Informativa Sobre Os 33 Municípios*. Maputo, DNAC.
28. MANOR, James (1998). *A Promessa e as Limitações da Descentralização: Programa de Reforma dos Órgãos Locais (PROL)*. Maputo, MAE.

29. MASALILA, A. B. (1996). *Administração Local no Botswana*. In LUNDIN, Iraê B. & MACHAVA, Francisco J.(1996). *Descentralização e Administração Municipal: Descrições e Desenvolvimento de ideias sobre alguns Modelos Africanos e Europeus*. Fundação Friedrich Ebert, MAE. pp13-21.
30. MATONGO, A. D. (1996). *Governo Local e Descentralizado no Zimbabwe: um breve perfil*. In LUNDIN, Iraê B. & MACHAVA, Francisco J.(1996). *Descentralização e Administração Municipal: Descrições e Desenvolvimento de ideias sobre alguns Modelos Africanos e Europeus*. Fundação Friedrich Ebert, MAE. pp 45-48.
31. MAZULA, Aguiar et al (1998). *Autarquias Locais em Moçambique: Antecedentes e regime jurídico*. Maputo, MAE.
32. MAZULA, Brazão (1995). *Moçambique: Eleições, Democracia e Desenvolvimento*. (s.ed.), Maputo.
33. MOREIRA, Adriano (1993). *Ciência Política*. Coimbra, Livraria Almedina.
34. NORTH, Douglass (1990). *Institutions, Institutional. Changes and Economic Performance*. New York, Cambridge University Press.
35. Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD)/Comissão Económica para África das Nações Unidas (CEA) (2002). *Governança Local para a Redução da Pobreza em África*. Maputo, Moçambique.
36. QUIVY, Raymond (1998). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Gradiva, Lisboa. 2ª edição.
37. ROESCH, Sílvia M. A.(1999). *Projectos de Estágio e de Pesquisa em Administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso*. São Paulo, Atlas. 2ª edição
38. SHAH, Anwar (1998). *Balanço, Responsabilização e Capacidade de Resposta: Lições sobre a Descentralização*.

39. SITOE, Eduardo; HUNGUANA, C. (2004). *WKOP project: Mozambique research preliminary Report (First Phase)*. Maputo: CEDE-Centro de Estudos de Democracia e Desenvolvimento.

40. STONER, James; FREEMAN, R. Edward (1985). *Administração*. Brasil-Rio de Janeiro, Editora Prentice-Hall. 5ª Edição.

41. TOTEMEYER, Gerhard (1996). *Namíbia*. In LUNDIN, Iraê B. & MACHAVA, Francisco J. (1996). *Descentralização e Administração Municipal: Descrições e Desenvolvimento de ideias sobre alguns Modelos Africanos e Europeus*. Fundação Friedrich Ebert, MAE. pp. 41-44.

QUADRO NORMATIVO

Constituição da República de Moçambique 1990

Constituição da República de Moçambique 2004

Decreto 14/99 de 27 de Abril que estabelece o Sistema de Administração de Estradas e regula o quadro legal, institucional e financeiro em que se deve apoiar a administração das Estradas;

Decreto 20/2003 de 20 de Maio que Regula o quadro institucional e financeiro em que opera a administração de estradas;

Decreto 21/2003 de 20 de Maio que cria a Comissão Interministerial de Estradas;

Decreto 22/2003 de 20 de Maio que cria o Fundo de Estradas (FE), e aprova o respectivo Estatuto Orgânico;

Decreto 23/2003 de 20 de Maio que aprova o Estatuto Orgânico da Administração Nacional de Estradas (ANE);

Decreto 56/2003 de 24 de Dezembro que aprova o Regulamento da Taxa sobre os Combustíveis;

Lei 2/97 de 18 de Fevereiro, Lei do Quadro Jurídico Legal para a Implantação das Autarquias Locais.

ANEXOS

Anexo 1

Guião de Entrevista

♦ Para os membros do governo municipal da cidade de Quelimane: (Presidente do Conselho e da Assembleia Municipal, Vereadores e Directores dos serviços municipais).

1. Qual a avaliação que faz do processo de descentralização, se é positivo ou negativo?
2. Quais as competências que ficaram sob responsabilidade do município?
3. A transferência de competências foi acompanhada de transferência de recursos (financeiros, materiais e humanos)?
4. Acha que existem basicamente nesta autarquia condições para fazer face ao processo de autarcização em termos de meios humanos, materiais e financeiros?
5. Quais as relações que estabelecem com o Governo Central?
6. Quais as principais fontes de arrecadação de receitas do município?
7. Acha que as fontes de receitas que o município tem são suficientes ou há necessidade de encontrar outras?
8. Quais as competências do município face às estradas?
9. Como é feita a gestão das estradas no município?
10. Que dificuldades enfrentam na gestão de estradas?
11. Acha que o problema dos municípios é só a inexistência de meios materiais ou existem outros elementos que contribuem para que as estradas não estejam em boas condições?
12. Os níveis de controlo interno e inter-institucional (via tutela administrativa) estão ou não a funcionar na sua óptica?
13. O município tem facilidades ou enfrenta obstáculos ao se dirigir aos órgãos centrais do Estado? Porque?
14. Existe alguma coordenação e negociação com o Governo Central nos projectos de gestão de estradas municipais?
15. Tem havido alguma divergência nesse processo (ligada à questão anterior)?

♦ **Para técnico de estradas (MCQ)**

1. Acha que de uma forma geral, o município está em condições (humanas, materiais e financeiras) de gerir as estradas?
2. Qual a avaliação que faz das principais causas de degradação das estradas?
3. Quais as principais dificuldades na gestão e manutenção das estradas?
4. O que está a faltar para manter as estradas em condições durante muito tempo?

♦ **Para Administração Nacional de Estradas (ANE), Direcção de Estradas Regionais (DER) e o Fundo de Estradas (FE)**

1. O que acha do processo de descentralização, sente alguma diferença/mudança?
2. Que tipo de relações existem entre sua instituição enquanto órgão do Governo Central e as Autarquias Locais?
3. Quais os critérios que usam na distribuição dos fundos pelos 33 municípios?
4. Como ocorre a transferência de recursos financeiros para Autarquias Locais?
5. A transferência de competências foi acompanhada de transferência de capacitação dos municípios (recursos humanos, materiais ou financeiros)?
6. Como é que os municípios passaram a fazer parte do sistema de estradas no decreto 14/99 de 27 de Abril?
7. Na sua opinião, a que se deve o mau estado das estradas municipais?
8. Em sua opinião, quem deveria fazer manutenção das estradas municipais?
9. Acha que os municípios estão capacitados para tal (ligada a questão anterior)?
10. Tem havido alguma divergência entre a sua instituição e os municípios na gestão de estradas?

♦ **Para Ministério da Administração Estatal (MAE)**

1. O que acha do processo de descentralização, sente alguma diferença/mudança?
2. Quais as competências que foram transferidas para as Autarquias Locais (municípios)?
3. Que tipo de relações existem entre sua instituição enquanto órgão do Governo Central e as Autarquias Locais?
4. Como ocorre a transferência de recursos financeiros?

5. A transferência de competências foi acompanhada de transferência de capacitação dos municípios (recursos humanos, materiais ou financeiros)?
6. Na sua opinião, a que se deve o mau estado das estradas municipais?
7. Em sua opinião, quem deveria fazer manutenção das estradas municipais?
8. Acha que os municípios estão capacitados para tal (ligada a questão anterior)?
9. Tem havido alguma divergência entre a sua instituição e os municípios?

♦ Para Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH)

1. O que acha do processo de descentralização, sente alguma diferença/mudança?
2. Que tipo de relações existem entre sua instituição enquanto órgão do Governo Central e as Autarquias Locais?
3. A transferência de competências foi acompanhada de transferência de capacitação dos municípios (recursos humanos, materiais ou financeiros)?
4. Quando é que os municípios passaram a ter a responsabilidade sobre as estradas, após as eleições autárquicas ou após o decreto nº 14/99?
5. Na sua opinião, a que se deve o mau estado das estradas municipais?
6. Na gestão e manutenção de estradas, como se articulam com os municípios?
7. Em sua opinião, quem deveria fazer manutenção das estradas municipais?
8. Acha que os municípios estão capacitados para tal (ligada a questão anterior)?
9. Tem havido alguma divergência entre a sua instituição e os municípios na gestão e manutenção de estradas?

Anexo 2

Lista dos entrevistados

Município da Cidade de Quelimane

- ✓ Presidente do Concelho Municipal: Pio Augusto Matos
- ✓ Presidente da Assembleia Municipal: Afonso João
- ✓ Chefe de Gabinete e Acessora para Área Administrativa e Reforma do Sector Público: Maria de Jesus
- ✓ Vereador para Área de Urbanização e Construção: Santiago dos Santos
- ✓ Vereador para área de Planificação e Desenvolvimento Municipal: João Carlos Mendes Lima
- ✓ Técnico de estradas: Hélder Subiso

Acessor do Governador da Província da Zambézia (no anterior governo): Valgi Bernardo

Administração Nacional de Estradas (ANE)

- ✓ Jurista da Administração Nacional de Estradas: Ismael Nurmaomed
- ✓ Director de estradas regionais (DER): Tiago Massingue
- ✓ Departamento de Operações (DER): Adelino Serage
- ✓ Departamento de Operações (DER): Natália Chongo

Fundo de Estradas (FE)

- ✓ Chefe de Departamento de Operações: João Mutombene
- ✓ Mário Jorge Coelho Rafael

Ministério da Administração Estatal (MAE)

- ✓ Secretário Permanente: Lourenço Xipenembe

Ministério das Obras Públicas e Habitação (MOPH)

- ✓ Unidade de Assessoria de Estradas: Carlos Chissano

Anexo 3

Fotos de estradas do Município da Cidade de Quelimane



Figura 1. Exemplo de uma sarjeta obstruída por resíduos sólidos, o que dificulta a evacuação de água.



Figura 2. Exemplo de uma estrada com pavimento danificado.



Figura 3. Exemplo de uma sarjeta completamente obstruída.



Figura 4. Exemplo de estrada esburacada numa das principais artérias da cidade.



Figura 5. Exemplo de estrada esburacada.



Figura 6. Exemplo de estrada sem infra-estrutura de drenagem.



Figura 7. Exemplo de estrada esburacada e sem infra-estrutura de drenagem tornando-a intransitável na época chuvosa.



Figura 8. Exemplo de estrada esburacada e sem infra-estrutura de drenagem.

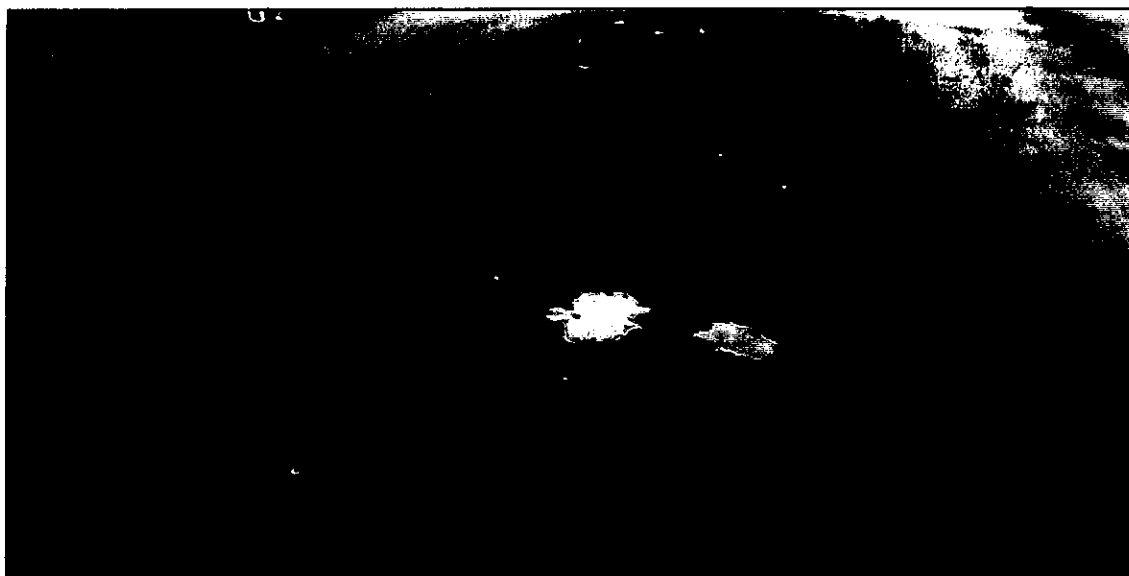


Figura 9. Exemplo de estrada não pavimentada e esburacada no interior da cidade.



Figura 10. Exemplo de uma estrada esburacada.